

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ve 5393
SAYILI BELEDİYE KANUNU**

Erkan BULGAN

DOKTORA TEZİ

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Danışman: Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Temmuz-2008

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER
ÖZERKLİK ŞARTI ve 5393
SAYILI BELEDİYE KANUNU**

Erkan BULGAN
(Doktora Tezi)
Eskişehir-2008

DOKTORA TEZ ÖZÜ

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ve 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU

Erkan BULGAN

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Temmuz-2008

Danışman: Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ

Ülkemiz son yıllarda hızlı bir toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel değişim yaşamaktadır. İdarenin de bu değişime ayak uydurması kaçınılmaz bir gerçekliktir. Ülkemizde idare merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre faaliyet göstermektedir. Bir beldede yaşayan halkın ortak nitelikteki yerel kamu hizmetlerini yerine getiren belediyeler; halka en yakın yönetim birimleridir. Ülkemizde mahalli idareler ve merkezi idare arasında sağlıklı bir ilişki mevcut değildir. Bunun kaynağında hem bilimsel kriterlere ve de toplumsal ihtiyaçlara göre bir görev ve işbölümünün olmayışı hem de belediyelerin idari ve mali yönden merkezi idareye bağımlılık arz etmesi yatmaktadır. Bu durumda yapılması gereken, imzalamış bulunduğumuz Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde, yerel yönetimlerimizi ve özellikle de belediyelerimizi AB ülkelerindeki reform ve uygulamalar ışığında toplumsal bir mutabakatla yeniden yapılandırmadır. Bu tezde buna ilişkin öneriler sunulmuştur.

ABSTRACT

Our country has been experiencing a rapid social , economic, political and cultural transformation. It is obvious that, the The Public Administration should keep up with this transformation pace. The public administration is in operation either as central or local administration. The municipalities which submit services to local people are the closest administrative body to the citizens. It is a matter of fact that, a balanced and reasonable relations does not exist between the central and local governments. In our opinion, the reason behind this fact is the lack of scientific criteria and social needs in defining and distributing the responsibilities between the local and central administrations, as well as the huge financial and administrative dependability of local governments to the central government. In that case, the solution is the reorganisation of local governments' status (the municipalities's in particular) according to the EU formats and also to the "Local Governments Autonomy Treaty", which Turkey is one of the undersigned.

A suggestions has been submitted in relation to this subject.

DOKTORA TEZ ÖZÜ

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ve 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU

Erkan BULGAN

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Temmuz-2008

Danışman: Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ

Ülkemiz son yıllarda hızlı bir toplumsal, ekonomik, siyasal ve kültürel değişim yaşamaktadır. İdarenin de bu değişime ayak uydurması kaçınılmaz bir gerçekliktir. Ülkemizde idare merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre faaliyet göstermektedir. Bir beldede yaşayan halkın ortak nitelikteki yerel kamu hizmetlerini yerine getiren belediyeler; halka en yakın yönetim birimleridir. Ülkemizde mahalli idareler ve merkezi idare arasında sağlıklı bir ilişki mevcut değildir. Bunun kaynağında hem bilimsel kriterlere ve de toplumsal ihtiyaçlara göre bir görev ve işbölümünün olmayışı hem de belediyelerin idari ve mali yönden merkezi idareye bağımlılık arz etmesi yatmaktadır. Bu durumda yapılması gereken, imzalamış bulunduğumuz Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde, yerel yönetimlerimizi ve özellikle de belediyelerimizi AB ülkelerindeki reform ve uygulamalar ışığında toplumsal bir mutabakatla yeniden yapılandırmaktır. Bu tezde buna ilişkin öneriler sunulmuştur.

ABSTRACT

Our country has been experiencing a rapid social , economic, political and cultural transformation. It is obvious that, the The Public Administration should keep up with this transformation pace. The public administration is in operation either as central or local administration. The municipalities which submit services to local people are the closest administrative body to the citizens. It is a matter of fact that, a balanced and reasonable relations does not exist between the central and local governments. In our opinion, the reason behind this fact is the lack of scientific criteria and social needs in defining and distributing the responsibilities between the local and central administrations, as well as the huge financial and administrative dependability of local governments to the central government. In that case, the solution is the reorganisation of local governments' status (the municipalities's in particular) according to the EU formats and also to the "Local Governments Autonomy Treaty", which Turkey is one of the undersigned.

A suggestions has been submitted in relation to this subject.

JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

Erkan BULGAN'ın Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 sayılı Belediye Kanunu başlıklı tezi .../.../... tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, Kamu Hukuku Anabilim dalında Doktora tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

Adı Soyadı

İmza

Üye (Tez Danışmanı): Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ

Üye : Prof. Dr. Turan YILDIRIM

Üye : Prof. Dr. Ramazan YILDIRIM

Üye : Prof. Dr. Halil KALABALIK

Üye : Doç. Dr. Ayşe Tülin YÜRÜK

Prof.Dr. Nurhan AYDIN

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ÖNSÖZ

Bu çalışmayı hazırlarken bana göstermiş olduğu anlayış ve destek için sevgili eşim Dr. Zeynep BULGAN'a, özverili katkılarını hiçbir zaman unutamayacağım sayın hocam Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ'a ve bu süreçte her zaman olumlu yönde eleştirilerini ve tavsiyelerini gördüğüm tez izleme komitesi üyeleri değerli hocalarım sayın Prof. Dr. Turan YILDIRIM ve Doç. Dr. Ayşe Tülin YÜRÜK ile diğer kıymetli jüri üyeleri Prof. Dr. Ramazan YILDIRIM ile Prof.Dr. Halil KALABALIK'a ve de son olarak başışlanmamı dileyerek adını burada sayamadığım tüm dostlarıma teşekkürlerimi sunmak; bu satırların yazarının hem bir gönül borcu ve hem de şükran duygularının bir ifadesidir.....

Erkan BULGAN

ÖZGEÇMİŞ

Erkan BULGAN

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Doktora

Eğitim

Y.Lisans	1999	Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
Lisans	1996	Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi
Lise	1990	Ankara Ticaret Lisesi

İş

2007	Yeşilyurt Kaymakamı
2003	Erfelek Kaymakamı
2002	Hani Kaymakamı
2001	Çıldır Kaymakamı
1999	İnhisar Kaymakamı
1996	İçişleri Bakanlığı Kaymakam Adaylığı

Kişisel Bilgiler

Doğum yeri ve Yılı: Mazgirt /01.02.1974 Cinsiyet: Erkek Yabancı Dil: İngilizce

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ	ii
ABSTRACT	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI	iv
ÖNSÖZ.....	v
ÖZGEÇMİŞ.....	vi
TABLolar LİSTESİ.....	xii
KISALTMALAR.....	xiii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ TARİHSEL, KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.AVRUPA’DA VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	8
1.1.Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	8
1.1.1. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	11
1.1.2. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	13
1.2.Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	15
1.2.1. Osmanlı Dönemi.....	15
1.2.2. Cumhuriyet Dönemi.....	20
1.2.3.Yerel Yönetimleri Yeniden Yapılandırma Çalışmaları.....	23
1.2.3.1. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)	24
1.2.3.2. TÜSİAD Yerel Yönetimler Taslağı.....	26
1.2.3.3. TOBB Yerel Yönetimler Raporu	27
1.2.3.4. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı.....	29
1.2.3.5. Yürürlüğe Girmeyen 5227 sayılı Kanun	31

2. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KURAMLAR.....	32
2.1. XIX. Yüzyıl Öncesi.....	33
2.2. XIX. Yüzyıl Sonrası	35
3. YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KAVRAMLAR	40
3.1.Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim.....	40
3.2.Demokratik ve Şeffaf Yerel Yönetim	45
3.3.Küreselleşme ve Bölgeselleşme.....	49
3.4.İdari Vesayet.....	58

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ve ŞART'IN AVRUPA'DAKİ YANSIMALARI

1. ŞART'IN KAPSAMI, İLKELERİ ve TÜRKİYE'NİN ÇEKİNCELERİ	66
1.1.Genel Olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	66
1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İlkeleri	67
1.2.1.Yerel Özerklik İlkesi	67
1.2.2. Hizmette Yerellik (<i>Subsidiarite</i>) İlkesi.....	71
1.2.3. Halkın Katılımı İlkesi	74
1.2.4. Hizmetlerde Etkinlik ve Verimlilik İlkeleri.....	81
1.3. Türkiye'nin Şart'ta Çekince Koyduğu Maddeler.....	84
2. ŞART'IN AVRUPA KURULUŞLARI ÜZERİNDEKİ YANSIMALARI.....	87
2.1.Avrupa Konseyi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	88
2.2.Avrupa Parlâmentosu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	93
2.3.Avrupa Birliği ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	97

3. ŞART'IN BAZI AVRUPA ÜLKELERİ YEREL YÖNETİMLERİ ÜZERİNDEKİ YANSIMALARI.....	104
3.1.İngiltere.....	105
3.1.1. Genel Olarak İngiltere'de Yerel Yönetimler.....	105
3.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve İngiltere'de Yerel Yönetimler.....	108
3.2.Fransa.....	112
3.2.1. Genel Olarak Fransa'da Yerel Yönetimler.....	112
3.2.2.Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Fransa'da Yerel Yönetimler.....	116

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NUN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖNERİLER

1. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NUN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI İLKELERİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ.....	121
1.1.Yerel Özerklik İlkesi Açısından.....	124
1.2.Hizmette Yerellik İlkesi Açısından.....	138
1.3.Halkın Katılımı İlkesi Açısından.....	142
1.4.Etkinlik ve Verimlilik İlkeleri Açısından.....	148

2. 5393 SAYILI KANUN'UN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NA DAHA UYGUN HALE GETİRİLMESİNE İLİŞKİN ÖNERİLER.....	160
2.1.Yerel Özerklik İlkesi Açısından.....	160
2.1.1.Anayasa'nın Yerel Yönetimlerle İlgili 127. Maddesi Yeniden Yazılmalıdır.....	160
2.1.2.Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Konulmuş Çekinceler Kaldırılmalıdır.....	164
2.1.3.Belediyeler Malî Anlamda Güçlendirilerek Gerçek Anlamda Özerkliği Sağlanmalıdır.....	165
2.2. Hizmette Yerellik İlkesi Açısından.....	170
2.2.1.Merkezî İdare ile Yerel İdareler Arasında Görev, Yetki, Kaynak Paylaşımı ile İşbirliğini Düzenleyen Bir Yasal Düzenleme Yapılmalıdır.....	170
2.2.2. İlçe Düzeyinde Bir Yerel Yönetim Birimi'nin Kurulmalıdır.....	173
2.3. Halkın Katılımı İlkesi Açısından.....	178
2.3.1. 5393 Sayılı Kanun'a Eklenecek Bir Madde ile Halka Geri Çağırma Hakkı Tanınmalıdır.....	178
2.3.2. 5393 sayılı Kanun'un 76. Maddesi'nde Düzenlenmiş Bulunan Kent Konseyleri'nin Daha Katılımcı Bir Anlayışla Yeniden Düzenlenmelidir.....	180
2.4.Etkinlik ve Verimlilik İlkeleri Açısından.....	182
2.4.1.Belediyelerde “e-yönetim” Uygulamaları Yaygınlaştırılmalıdır.....	182
2.4.2.Belediyelerde Özelleştirme Uygulamaları Yaygınlaştırılmalıdır.....	184

SONUÇ.....	187
EKLER.....	195
KAYNAKÇA.....	205

TABLULAR LİSTESİSayfa

Tablo 1- Avrupa Birliği-Avrupa Konseyi Karşılaştırması.....	88
Tablo 2-Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye-İngiltere.....	107
Tablo 3- Fransa’da Mahalli İdareler Arasında Görev-Yetki Bölüşümü.....	112
Tablo 4-Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye-Fransa.....	115

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

abgs: Avrupa Birliği Genel Sekreterliği

a.g.e.: adı geçen eser

a.g.m.: adı geçen makale

a.g.r.: adı geçen rapor

a.g.t.: adı geçen tez

AMKD: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi

AYYÖŞ: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

DPT: Devlet Plânlama Teşkilatı

DDK: Devlet Denetleme Kurulu

İKV: İktisadî Kalkınma Vakfı

KAYA: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi

KBB: Karar Bilgi Bankası

Ktb: Kitabevi

NGO: Non-Governmental Organisations (Hükümet-Dışı Kuruluşlar)

SHÇEK: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu

SYDV: Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı

TBB: Türk Belediyeler Birliği

TBD-KAV: Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı

TOBB: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği

TODAİE: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

Turkab: Türkiye-AB İşbirliği Derneği

TÜSİAD: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği

WALD: World Academy of Local Democracy (Dünya Yerel Yönetimler Akademisi)

Yay: Yayınları-Yayınevi

GİRİŞ

Yerel yönetimler, bir mekânda yaşayan halkın, mahallî nitelikteki müşterek ihtiyaçlarının yerine getirilmesi amacıyla oluşturulmuş bulunan ve aynı zamanda modern demokrasi anlayışının vazgeçilmez unsuru olarak kabul edilen kuruluşlardır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi uyarınca ülkemizde bu amaçla kurulu üç mahallî idare birimi bulunmaktadır: Bir beldede yaşayan insanlara hizmet sunan belediyeler, bir il sınırı içinde yaşayan yerel halka hizmet eden il özel idareleri ve kırsalda yaşayan yurttaşlara hizmet sunan köyler. Anayasamızın ilgili maddesinin “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüne dayanılarak bazı illerimizde büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur. Mahalle'nin ise herhangi bir kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır.

Yukarıda sayılan bu üç tür yerel yönetim birimi içerisinde belediyeler özel bir öneme sahip bulunmaktadır. Çünkü ülkemizde yerel yönetimler denince akla gelen ilk birim belediyeler olmaktadır. Bunda en önemli etken ise günümüze değin il özel idareleri ve köylerin birer mahallî idare birimi olarak kendilerinden beklenen hizmetleri yerine getirmekten uzak kalmış olmalarıdır. Bunda il özel idarelerine verilen birçok görevin aynı zamanda merkezî idarece yürütülmesinin, köylerin ise bir mahallî idare birimi olarak yeterli teşkilât ve malî yapıya kavuşturulamamasının rolü büyüktür.

Gerek merkezî yönetimin gerek yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusu ülkemiz kamuoyunda uzun süreden beri üzerinde tartışılan bir konudur. Aslında bahsi geçen konu sadece ülkemizde değil dünyanın hemen hemen her ülkesinde de aynı şekilde tartışmalara sebebiyet vermiştir. Özellikle Avrupa, Reform ve Rönesans hareketlerinden bu yana hem yönetim alanında hem de diğer alanlarda yaşanan birçok gelişim ve değişimlere sahne olmuştur. Sanayi devrimi ve Fransız ihtilâli ile ivme kazanan bu yenilenmeler günümüzde ise küreselleşme ve siyasal bütünleşme hareketleriyle olanca hızıyla devam etmektedir. Bu gelişmeler sonucunda toplumlar birbirlerine yakınlaşmakta ve ticaret, devletlerin uygulamakta olduğu korumacı ekonomik politikaları aşmak suretiyle uluslararası bir boyut kazanmaktadır. Ortak ekonomik menfaatler üzerinde başlayan ilişkiler ise zamanla siyasal

bütünleşmeye doğru yol almış bulunmaktadır. Buna en güzel örnek ise Avrupa Kömür-Çelik Antlaşmasıyla başlayan hareketin günümüzde Avrupa Birliği şekline dönüşmüş olmasıdır.

Konuyu biraz daha açacak olursak adına küreselleşme denilen ve kaçınılmaz olarak her yönüyle devletleri ve toplumları etkilemekte olan bu akım; korumacı anlayışa sahip geleneksel ulus-devlet yapısını aşındırmakta ve ortak davranış alışkanlıkları olan toplumlar yaratmak suretiyle kültürler arasındaki farkları izale etmeye çalışmaktadır. Bunun pratik sonucu olarak devletler hem bir araya gelmek suretiyle uluslararası veyahut uluslararası oluşumlar meydana getirmekte (Birleşmiş Milletler, Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi vb. gibi) hem de uluslararası sözleşmeler imzalamaktadırlar; (Doğal Çevrenin Korunmasına, Nükleer Silâhlanmanın Önlenmesine, Sınırötesi İşbirliğine ilişkin Uluslararası Antlaşmalar gibi). Bu kapsamda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da yerel yönetimler alanında yapılmış önemli bir anlaşma olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıda bahsedilen bu gelişmelerin gerek idarenin konumu ve işleyişini gerek toplumun kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine ilişkin tercihlerini de etkilediği kuşkusuzdur. Bunun sonucunda idare yönünden hizmetlerin etkinliği ve verimliliği ön plâna çıkmakta iken toplum yönünden de hizmet sunumunun demokratik ve katılıma dayalı olması ile kolay ulaşılabilirliği daha çok ön plâna çıkmaktadır. Bu bağlamda en dikkat çekici husus ise özellikle gelişmiş ülkelerde (ABD ve Batı Avrupa) hızla yaygınlaşmakta olduğu gözlemlenen e-yönetim ve özelleştirme uygulamalarıdır.

Tüm bu gelişmeler ışığında ülkemizde 1980'li yıllarda uygulanmaya başlanan ve daha çok engelleri kaldırma üzerine kurulu "birinci dalga" yapısal uyum politikaları, yeniden yapılanmayı gerektiren "ikinci dalga" yapısal uyum politikaları ile devam etmektedir. Diğer bir ifade ile daha çok "engellerin kaldırılması ve serbestleşme" üzerine kurulu ekonomik reformlardan sonra (döviz üzerindeki engellerin kaldırılması, serbest ticaret bölgelerinin oluşturulması gibi) gerek merkezî idare gerek mahallî idarelerde "yeniden yapılanmayı" gerektiren ikinci dalga reformları ile de bu kez yapılandırmanın ikinci ayağı olan idarî reformlar gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu tür idarî reformların daha önce birçok kez

gündeme gelmiş olmasına rağmen bir türlü hayata geçirilememesini önemli ölçüde iktidarın koalisyon hükûmetlerince yürütülmesine bağlayan varsayım, yeniden yapılandırma çalışmalarının tek parti iktidarınca çok kısa bir süre içerisinde hayata geçirilmesiyle doğruluk kazanmış görünmektedir.

Ülkemizde kamu hizmetleri merkezî idare ve mahallî idareler eliyle sunulmaktadır. Merkezî idare ve mahallî idareler bu bağlamda idarenin iki unsuru olup, kuruluş ve görevleriyle bir bütün teşkil etmektedir. Günümüzde hiçbir ülkede salt merkezî yönetim veyahut yerinden yönetim uygulanmakta olmayıp ülkeler genellikle idarî sistemlerini bu iki yönetim biçiminden kendi geleneklerine uygun bir karışım meydana getirmek suretiyle oluşturmaktadırlar. Ancak çağımızın gelişmeleri daha çok yerleşme istikametinde olduğundan birçok ülkede merkezî idareye ait olan görev ve yetkiler mahallî idarelere devredilmektedir.

Bu bağlamda yerel yönetimlerin artan önemine paralel olarak Avrupa'da 1988 yılında yürürlüğe giren ve ülkemizce de 1992 tarihinde onaylanmış bulunan, özelde Avrupa genelde ise Dünyada yerel yönetimler alanında kabul edilmiş en temel metinlerden biri olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın getirmiş olduğu yeni yönetim anlayışını özetleyen ilkeler, (yerel özerklik, hizmette yerellik, halkın katılımı, hizmette etkinlik vs. gibi), büyük önem arz etmektedir. Türkiye'nin de bazı çekincelerle taraf olduğu bu antlaşmayı Anayasamızın uluslararası antlaşmaları düzenleyen 90. maddesiyle birlikte değerlendirdiğimizde, yerel yönetimlerle ilgili olarak yapılacak düzenlemelerde gözetilmesi gereken bir hukukî metin olduğunu görmekteyiz.

Yerel yönetimler gerek doğaları gereği gerek kendilerine verilen görevleri daha etkin ve verimli olarak yerine getirebilmeleri için özerk olmak durumundadırlar. Ancak bu özerklik onları tamamen merkezi idarenin denetiminden muaf hale getirmemelidir. Merkezi idare, kamu hizmetlerinde bütünlüğün sağlanması ve de yerel yönetimlere tanınan yetkilerin kötüye kullanılmasının önlenmesi gibi nedenlerle yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisine sahip olmalıdır. Zaten dünyadaki birçok ülkede dereceleri farklı olmakla beraber merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir denetim yetkisi bulunmaktadır. Buradaki ana sorun özerklik ve denetim

dengesinin nasıl kurulacağıdır. Çünkü doğal olarak merkezi yönetimler mümkün olduğunca daha fazla yerel yönetimleri denetimleri altına almak isterlerken, yerel yönetimler ise kendilerine uygulanan denetimin mümkün olduğunca az olmasını tercih etmektedirler.

Yerel yönetimler üzerinde birçok şekilde denetim yapılabilmektedir. Bunlar; idari denetim, yargısal denetim, kamuoyu denetimi ve siyasi denetim olarak sınıflandırılabilir. Son zamanlarda ombudsman denetimi de gündeme girmiş bulunmaktadır. Denetimin dereceleri ülkelerin tarihi-kültürel ve yönetsel biçimlerine göre farklılıklar arz etmektedir. Örneğin, Anglo-Sakson geleneğine sahip olan ülkelerle, Kıta Avrupası ülkeleri arasında merkezi idarenin mahalli idareleri denetlemesi konusunda farklı modeller bulunmaktadır. Bunu tezimizin ilgili bölümlerinde irdelleyeceğiz. Ancak tüm dünyada yerel yönetimler için cevabı aranan ortak soru ise yerel yönetimlerin nasıl daha etkin bir işleyişe kavuşturulacağı hususudur? Bu nedenledir ki hemen hemen tüm ülkelerde yerel yönetimleri yeniden yapılandırma çalışmaları gündemden düşmeyen bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

9. Beş Yıllık Kalkınma Planında da (2007-2013) açıkça vurgulandığı üzere “son yıllarda merkezi idare ile mahalli idareler arasında görev, yetki, kaynak paylaşımı hizmet ilişkilerinin düzenlenmesi amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelere rağmen, yerel yönetimlerle ilgili idari, mali ve personel sorunları devam etmektedir... Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında getirilen ilkeler dikkate alınarak sağlan(malıdır)” yerel yönetimlerimizdeki reform ihtiyacı henüz sona ermemiştir. Çünkü yürürlüğe girmiş bulunan 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın getirmiş olduğu ilkeleri tam anlamıyla karşıladığını varsaymak mümkün görünmemektedir. Bu tezde hem 5393 sayılı Kanununun Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında eksiklikleri ortaya konacak, hem de bunların giderilmesine ilişkin öneriler sunulacaktır.

Tezimizin temel **varsayımları** şunlardır:

- Ülkemizde yıllardır kamuoyunu meşgûl eden yerel yönetimlerde yeniden yapılandırma konusunun tetikleyici unsuru sadece belediyelerimizin önceki 1580 sayılı eski Kanun mucibince günün gelişen ve değişen koşullarına cevap verememesinden kaynaklı iç etkenler olmayıp; dış etkenler olarak da küreselleşme ve onun beraberinde getirmiş olduğu değerler sisteminin bütün ülkelerin gerek ekonomik gerek siyasî gerek idarî sistemini tekdüzeliğe zorlamasının da önemli bir rolü bulunmaktadır. Bu bağlamda dikkate alınması gereken en önemli unsur ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır.
- Yerel yönetimlerde yeniden yapılandırma çalışmaları kapsamında çıkarılmış bulunan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nu hükûmetin ileri sürdüğü şekilde bir reform kanunu olarak değerlendirmek oldukça güçtür. Çünkü yapılan yasal düzenlemelerin tam anlamıyla bir reform iddiasını taşıyabilmesi için öncelikle yerel yönetim sistemine bütüncül bir şekilde yaklaşılmalı suretiyle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na konulmuş bulunan çekincelerin kaldırılması sonrasında da Anayasamızın yerel yönetimlerle ilgili maddesinin adı geçen Şart'a uygun olarak yeniden yazılması gerekmektedir. Bunun yanında belediyelerimizin daha etkin ve verimli işlemesi adına birtakım yeniliklerin de hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bunlara örnek olarak ilçe yerel yönetiminin kurulması, halka belediye organlarını geri çağırma yetkisinin verilmesi ile belediyelerde e-devlet uygulamalarının yaygınlaştırılması gösterilebilir.
- Belediyelerimizin yeniden yapılandırılmasında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da vurgulandığı üzere; merkezî idarenin yerel nitelikteki görev ve yetkilerinin yerel idarelere devredilmesi, yerel yönetimlerin özerkliğinin arttırılarak üzerlerindeki denetimin azaltılması, kamu hizmetlerinin *subsidiarity* ilkesi uyarınca halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi ve yerel yönetimlerin etkin bir örgütsel ve malî yapıya kavuşturulması, son olarak da halkın katılım ve denetiminin sağlanması ile

ilgili düzenlemelerin yapılması vazgeçilemez şartlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tezimizin **amacı** ülkemizin gerek anayasal gerek yasal düzlemde etkin ve katılımcı bir belediye sistemine sahip olması için yapılması gereken düzenlemeleri ortaya koymaktır. Bu düzenlemeler ortaya konulurken hem yerel yönetimler alanındaki yeniden yapılandırma çalışmalarının hem de toplumun ekonomik-sosyal-kültürel düzeyi ile yönetim alışkanlıklarının bir arada değerlendirilmesi, yapılacak düzenlemelerin işlerliği ve kalıcılığı adına özel bir öneme sahip bulunmaktadır. Tezimizde 5393 sayılı Belediye Kanunu –Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkeleri bağlamında- yukarıda belirtmiş olduğumuz varsayımlar çerçevesinde sınanmak suretiyle eksiklikleri saptanmakta sonuç olarak gerek bu eksikliklerin giderilmesi gerek belediyelerimizin daha çağdaş bir yapıya kavuşturulması için yapılması gerekenler belirtilmektedir.

Yöntem olarak çalışmamız genelde kuramsal bir nitelik taşımakta olup, zaman zaman hem yurt içinden hem de yurt dışından örnek verme suretiyle konunun somutlaştırılması amaçlanmaktadır. Kaynakça olarak kitap ve makale ağırlıklı çalışılmakla birlikte güncelliği nispetinde rapor ve tezlerden de istifade edilme yoluna gidilmiştir. Çalışma özellikle Türkiye’deki belediye sistemi üzerinde yoğunlaştığından genelde yerli kaynaklar kullanılmakla birlikte yeri geldiğinde yabancı kaynaklara da atıfta bulunulmuştur. Ayrıca çalışmamızda doktrindeki görüşlere ve de mahkeme kararlarına da yeri geldikince değinilmiştir.

Çalışmamızın zaman ve konu itibarıyla **sınırları** şunlardır: Çalışmamızın temelini teşkil eden Belediyelerimiz için 5393 sayılı Kanunun yürürlüğe girmiş olduğu 2005 yılı ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ülkemizce kabul edildiği 1992 yılı önemli bir dönüm noktasını teşkil etmektedir. Konumuzun Anayasal düzlemdeki tartışmaları için ise 1876 yılı başlangıç olarak alınmıştır. Tarihsel gelişim olarak da yerel yönetimlerin ortaya çıkışının kentlerin ortaya çıkışına kadar uzandığı dikkate alınarak bu bağlamda Antik Yunan ve Roma devirlerinden başlayarak tarihsel gelişim incelenmiştir. Çalışmamızda konusal sınırın çerçevesini belediyelerimizde

özerklik, etkinlik ve denetim kavramları oluşturmaktadır. Bu nedenle özel idareler ve köyler konumuz haricindedir.

Çalışmamızın **kapsamında** öncelikle yerel yönetimlerle ilgili temel bilgiler çerçevesinde yerel yönetimlerin tarihsel, kavramsal ve kuramsal boyutu ele alınmakta ve bu bağlamda ülkemizde gerek sivil toplum kuruluşları gerek merkezî hükûmetçe yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarına da kısaca değinilmektedir. Daha sonra ise ülkemizin de bazı çekincelerle taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı detaylı bir şekilde incelenmektedir. Bu çerçevede öncelikle Şart'ın getirmiş olduğu ilkeler ele alınmakta ve bu ilkelerin Avrupa kuruluşları ve de Avrupa ülkeleri üzerindeki yansımaları incelenmektedir. Son bölümde ise ve 5393 sayılı Belediye Kanunu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında değerlendirilmek suretiyle eksiklikleri ortaya konmakta ve de bu eksikliklerin giderilmesine ilişkin öneriler sunulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ TARİHSEL, KURAMSAL VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.AVRUPA'DA VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1.Avrupa'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetimler ile kentlerin doğuşu arasında bir korelasyon bulunmaktadır. Yerel yönetim geleneğinin tarihi aynı zamanda komün geleneğinin de tarihidir. İnsanların varlıklarını koruyabilmeleri için topluluk halinde yaşamaları gereği ilk çağlardan beri kabul edilen bir gerçekliktir. Doğal olarak ortaya çıkan ve belirli bir mekân üzerinde yaşamını sürdüren insanların birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarını çözümlmek ve gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş birliklere komün denmektedir. Komünlerin görevi kentsel mekân üzerindeki yaşantının örgütlenmesi ve kentsel topluluğun yönetilmesidir. Bu örgütlü topluluğun yönetilmesini sağlayan birim ise belediye “municipality” olarak adlandırılmıştır.¹

İnsanlar ihtiyaçlarını tek başına karşılama imkânına sahip olamadıklarından dolayı toplu halde yaşamaya muhtaç durumdadırlar. Toplu halde yaşamak durumunda olan insanlar hem bu yaşayışlarını düzenli bir şekilde yürütebilmeleri ve hem de insan olmalarından kaynaklanan gereksinimlerini karşılayabilmeleri için örgütsel bir yönetim mekanizmasına ihtiyaç duymaktadırlar. Bu nedenledir ki tarihsel olarak halkın yönetime katılımının gerçekleştiği ilk düzey ve halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin geçmişi kentlerin doğuşuna kadar uzanmaktadır. İlk yerel yönetimler yerel nitelikteki ihtiyaçların giderilmesinin yanında; askerî örgütlenme, ulusal savunma, suçluların yakalanıp cezalandırılması gibi, günümüzde genellikle merkezî idareye bırakılmış olan görevleri de yerine getirmekte idiler.

¹ Birol ERTAN, “Yerel Yönetim Kavramı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Ocak-2002), s.24.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi mahallî idareler başlangıçta sosyal ve tarihsel bir olgu olarak komün biçiminde ortaya çıkmışlardır. Gerçek anlamdaki bu mahallî idarelere örnek olarak; İngiltere’deki kent bölgeleri (urban district) ile kırsal bölgeleri (rural district), Fransa’daki “commune” idarelerini ve Türkiye’deki köy ve belediye idarelerini gösterebiliriz. Bu tür klâsik mahallî idarelerin temelinde, belli bir insan topluluğunun bir arada yaşamasının ortaya çıkarmış olduğu ihtiyaçların giderilmesi olgusu yatmaktadır. Bu idarelerin dikkati çeken özelliği ise sınırlı bir coğrafi alanda sosyolojik olarak bir topluluğa özgü olarak kurulmuş olmalarıdır. Köy bunun tipik bir örneğidir. Ancak topluluk halinde yaşamın biçim ve boyutları değiştikçe toplum ihtiyaçlarına ve yönetim gereklerine cevap verebilmek amacıyla devlet tarafından başkaca mahallî idare birimleri de kurulmuştur. Türkiye’deki il özel idareleri ile Fransa’daki departmanlar bu tür idarelere örnek olarak gösterilebilmektedir.²

Roma’da İmparatorluğa yeni katılan topraklara “municipe” adı verilmektedir. Municipe’ler kimi yerel ve siyasal yetkileri olmakla birlikte daha çok yönetsel özerklikten yararlanmaktadırlar. Yeni kazanılan topraklar üzerinde yaşayanlara önce ticarî etkinliklerde bulunma hakkı tanınmakta daha sonra ise kentin yönetimine ilişkin yetkiler bırakılmaktadır. Yunanca’da “polis” denilen kent-devleti ise Antik Yunan’da siyasal düşüncenin temel kavramlarından biridir. Helen düşünürleri, kenti toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi ve ideal toplumu yaratmaya en elverişli ortam olarak algılamışlardır. Hem Eflâton, hem de Aristo, mükemmel kent-devleti’ni oluşturmanın yöntemlerini aramışlardır. Ünlü İslâm tarihçisi İbn-i Haldun’da, İslâm rejimlerinin yükseliş ve düşüşlerinin çözümlenmesinde kenti temel hareket noktası olarak ele almıştır.³

Batı Avrupa’da II. yüzyıldan beri büyük malikâne sahibi olan senyörlerin ve feodal beylerin, kentleri egemenlikleri altına alıp, yarı özerk birimler oluşturdukları bilinmektedir. Ama bunlar hükümdarın merkezî gücü karşısında tam anlamıyla yerel bir özerkliğe kavuşamamışlardır. Daha sonraki yüzyıllarda ise feodalizm kentlerin gelişme olanağını engellemiştir. Kentlerin ve yerel özerklik düşüncesinin gelişmesi 10. yüzyıldan sonra geniş ölçüde, feodalizmin yıkılması ve burjuvazinin gelişmesine

² Halil NADAROĞLU, **Mahallî İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, (Beta Yay., İstanbul-2001), s.17.

³ Ruşen KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, (Cem Yay., İstanbul-1994), s.25.

paralel olarak gerçekleşmiştir. Çünkü bu yeni sınıfla birlikte toplumsal kurumları etkileyen en önemli unsur ekonomik ilişkiler olmuştur.⁴

Aynı şekilde günümüzde de yerel yönetimlerinin özerkliklerinin artırılması düşüncesinin arka plânında, ticaretin ulusal sınırları aşmak suretiyle global bir boyut kazanmasının sonucu olan küreselleşmenin getirmiş olduğu değerler önemli bir rol oynamaktadır. Çünkü küresel sermaye kendi çıkarları için; devletin sahip olduğu birçok yetkinin kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilmesini uygun görmekte, daha sonra ise yerel yönetimlerin özgür bir biçimde küresel piyasalara girebilmesini teşvik etmektedir. Bu konuyu küreselleşme başlığı altında daha detaylı olarak inceleyeceğiz.

Avrupa’da yerel yönetimlerin merkezî hükûmet karşısında idarî ve malî alanda özerklik elde edip güçlenmesiyle yerel yönetim birimleri gelişmiştir. Bu gelişmeler sonucunda X-XV. yüzyıllar arası otocefal kent yönetimleri görülmeye başlanmış daha sonraları ise siyasal ve sosyo-ekonomik değişimlere paralel olarak yerel yönetimler birçok aşamalar geçirmişlerdir. Bu aşamalar genellikle yedi grupta toplanmaktadır. Birinci aşama, kökü XIII. yüzyıla dayanan ama özellikle XVI. yüzyıldan XVIII. yüzyıla kadar olan zaman diliminde daha belirgin olarak kentlerde görülen otonom gelişmelerdir. İkinci aşama, Fransız ihtilâliyle başlamış ve Napolyon’un imparatorluk yıllarında da devam ederek Batı Avrupa’nın birçok bölgesinde yönetsel reformların yapılmasına neden olmuştur. Bu gelişme, üçüncü aşama olarak hem Alman federalizmini, hem de Habsburg İmparatorluğu’nun yapılanmasını etkilemiştir. Dördüncü aşama, 1918’den sonra Habsburg İmparatorluğu’nun yıkılması ve 1917’deki Rus devrimiyle başlamıştır. Bu aşamayı 1945’ten sonra Orta ve Doğu Avrupa’da komünistlerin kontrolü ele geçirmeleri ve ikili denetim sisteminin kurulmasıyla ortaya çıkan beşinci aşama izlemiştir. Altıncı aşama, Batı Avrupa’da yerel yönetimlerin birleştirilerek ve yeniden örgütlenerek “fonksiyonel bölgeler”in kurulmasıyla başlamıştır. Son aşama ise, komünizm sonrası Orta ve Doğu Avrupa’daki yeniden yapılanma sürecidir⁵ ki ülkemizde de bu süreç yakından hissedilmektedir.

⁴ Aynı, s.25.

⁵ Bilâl ERYILMAZ, Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, (Temmuz-2002), s.6.

Tezimizde konuyu daha net ortaya koyabilmek adına ülkemizde belediyeçilik alanında yaşanan gelişmeleri zaman zaman Avrupa'daki gelişmelerle kıyaslayacağız. Bu kıyasta Avrupa'daki tüm ülkeleri ele alamayacağımız için iki ülke yerel yönetim modelleri örnek olarak seçilmiş bulunmaktadır. Bunlar Anglo-Sakson gelenekten gelme olan ve daha çok adem-i merkezîyetçi uygulamalarıyla ön plana çıkmakta olan İngiltere ile bizim ülkemizin idari sisteminin kaynak ülkesi olan ve de Kara Avrupası modelinin temsilcilerinden olan Fransa. Bu nedenlerden ötürü hem burada hem de ileriki bölümlerde bu iki ülkedeki yerel yönetimlerin yapısına daha detaylı olarak bakmayı faydalı görmekteyiz.

1.1.1.İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Üniter ve merkezî bir karaktere sahip olan İngiltere, yazılı bir anayasaya sahip değildir. “*Seçilmiş parlâmento’nun üstünlüğü*” ilkesi uyarınca mahallî idarelerin görev ve yetkileri kanunlarla düzenlenmektedir. Yani mahallî idareler sadece parlâmento tarafından kanunlarla kendilerine tanınmış olan yetkileri kullanabilmektedir. Dolayısıyla bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi mahallî idareler kendi konularıyla ilgili olarak genel bir yetkiye sahip değildirler. Kısacası mahallî idareler varlığını ve fonksiyonlarını parlâmento ve merkezî hükûmetten almaktadırlar.⁶

İngiltere’de yerel yönetimlerin yararları şu başlıklar altında özetlenmektedir:⁷

- *Yerel sorumluluk,*
- *Hizmette etkinlik,*
- *Katılım,*
- *Ve baskı grubu oluşturma.*

İngiliz yerel yönetimlerinin tarihi 1066 Norman işgalinden önceki Anglo-Sakson dönemine kadar gitmektedir. Birçok yerel yönetim biriminin varlığı milli hükûmetin ilk ortaya çıkışından önceye kadar uzanmaktadır. Aynı zamanda bu birimler hükûmetlerce ihdas edilmiş kurumlar da değildirler. Bunlar bazı belediye

⁶ Şükrü KARA, “İngiliz Mahallî İdaresi”, **Yeni Türkiye**, (Mayıs-Haziran 1995), s.366

⁷ Peter JOYCE, **Politics**, (Cox Yay., Londra-1996), s.302.

hizmetlerini görmekle yetkili, tüzel kişiliği haiz ve merkezî yönetimden kısmen bağımsız birimlerdir. Buradan hareketle X-XV. yüzyıl arasında İngiltere’de diğer batı Avrupa ülkelerine kıyasla daha gelişmiş bir yerel yönetim sisteminin olduğunu görmekteyiz. Sanayi devrimi ile birlikte ortaya çıkan; fakirlik, işsizlik, şehirleşme, nüfus hareketleri vs. gibi sorunlarla yerel yönetimlerin baş etmesi mümkün olmadığından bu durum merkezî hükûmeti bu konularda birtakım adımlar atmaya zorlamıştır. Modern İngiliz yerel yönetim sistemi işte bu ihtiyaçlardan doğmuştur.⁸

İngiltere’de yerel yönetimler bakımından 1835, 1888, 1894 yıllarındaki reformlar temel yapıyı oluşturmaktadır. Bu reformların sonuçları şöyle özetlenebilmektedir:⁹

- *Kontlukların yeniden biçimlendirilmesi ve illerin oluşturulması yoluyla iki kademeli bir taşra idaresi biçimi yaratılmıştır.*
- *Mahallî idarelerde seçilmiş organların esas yürütücü organ haline getirilmesi ve seçme hakkı kapsamındaki genişletmelerle temsili sistem güçlendirilmiştir.*
- *Mahallî idarelere birçok kanunlarla yeni görevler aktarılmış ve merkezî idare birimlerinin denetim yetkisi azaltılmıştır.*
- *Son olarak malî yapıyı güçlendirme adına mahallî idare harcamalarının mahallî vergilerle karşılanması uygulamasına geçilmiştir.*

1945 yılında İşçi Partisi hükûmeti elektrik, su ve gaz gibi bazı kamu hizmetlerini mahallî idarelerden almıştır. 1972–1974 reformları ile 1888–1894 yılları arasında oluşturulan mahallî yapıda önemli değişiklikler yapılmıştır. Hükûmet bu reformlarla hem mahallî idare sayısını azaltma hem de onları etkili ve dinamik bir yapıya kavuşturmayı amaçlamaktadır. Yapılan düzenlemeler sonucunda İngiltere 47 bölgeye (*county*) ve 333 şehire (*district*) ayrılmış, 6 metropolitan bölge ve bunların

⁸ Veysel K. BİLGİÇ, Türkiye ve İngiltere’de Merkezî Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında İdarî ve Malî İlişkiler, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya-1997), s.44-45.

⁹ Kadir KOÇDEMİR, “Mukayeseli Mahallî İdareler Tarihi”, **Türk İdare Dergisi**, (Eylül-1999), s.100.

içinde 68 metropolitan belediyesi kurulmuştur. Kırsal ve kentsel ilçeler kaldırılmış, Parish'lerin varlığı ise korunmuştur.¹⁰ İngiltere'de yerel yönetimlerin finansman tarihî çok karmaşık bir evrim sürecinden sonra 1989 yılında yapılan köklü değişikliklerle yeniden düzenlenmiştir. Yeni düzenlemelerin temel amacı, seçmenlerin yerel yönetimlerdeki politik etkinliğini artırmak ve makro ekonomik politik hedeflere ulaşmak için merkezî hükûmetin yerel yönetimler üzerindeki denetimini artırmak şeklinde özetlenebilmektedir.¹¹ İngiltere'de 1998 yılında iş başındaki hükümet yerel yönetimlerin modernizasyonu için birtakım teklifler hazırlamış ve kamuoyuna sunmuştur. Bunlar; yerel yönetimler için yeni bir etik çerçeve oluşturma, hesap verilebilirliği artırma, finansmanını iyileştirme ve katılımı artırma şeklinde özetlenebilmektedir.¹²

1.1.2. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Fransa, Avrupa ülkeleri arasında ulusal birliğini tamamlayarak merkezî monarşiye en erken ulaşan ülkelerden biri olmak suretiyle idare alanında özel bir öneme sahiptir. Fransız idarî yapılanmasının tarihi gelişiminde dönüm noktası olarak karşımıza iki önemli tarih çıkmaktadır. Birincisi, 1789 Fransız Devrimi akabinde Napolyon tarafından yapılan düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler 1982 reformlarına kadar etkisini devam ettirmiştir. İkincisi ise 1982 yılında yapılan reformlardır. Aşağıda paragraflar halinde bu iki dönüm noktasına özetle değinmeye çalışacağız.

1789 Devrimi sonrasında devletin yeniden yapılandırılması sürecinde önemli bir aşamayı oluşturan Napolyon'un idarî sistemi, Fransız idarî yapısını yakın geçmişe kadar etkilemiş olmasının yanında ülkemiz de dâhil olmak üzere birçok ülkenin yerel yönetim yapısını etkilemesi bakımından da önem arz etmektedir. Napolyon güçlü bir merkezî hükûmet oluşturmak suretiyle taşra örgütlerinin ve bilhassa komünlerin karşı devrim çabalarının odağı haline dönüşmelerini engellemek istemiştir. Bonapartçılık adı da verilen Napolyon uygulamalarının; küçük mülkiyet, güçlü hükûmet, kadir-i mutlak bürokrasi, ruhban etkinliği ve milli onurun simgesi yenilmez ordu olmak üzere

¹⁰ M. Ali YILDIRIM, "Tarihi Gelişimi İçinde İngiliz Mahallî İdareleri", **Türk İdare Dergisi**, (Aralık-1990), s.174.

¹¹ Mahmut AYDOĞAN, **Yerel Yönetimlerde Bir Karşılaştırma**, (Yerel Demokrasi Yay., Antalya-2001), s.20.

¹² N. RAO, **Reviving Local Democracy**, (Bristol, PP Pres, Bristol-2000), s.134.

beş temele dayandığı ve ekonomik açıdan da devletçiliği benimsediği görülmektedir.¹³

Fransa’da gerçek anlamda yerel yönetimlerin merkezî devletin kurulmasıyla birlikte ortaya çıkmış olduğunu görmekteyiz. Jakobenler ve I. Napolyon döneminde temel çerçevesi çizilen Fransız yönetsel sisteminde yerel yönetimlerin yeri, genel olarak güçlü bir merkezîyetçilik anlayışı çerçevesinde belirlenmiş ve bu anlayış uzun bir süre varlığını korumuştur. 1981 yılında François Mitterand’ın cumhurbaşkanlığına seçilmesinin ardından yerel yönetimlerde köklü bir reform uygulanmaya konulmuştur. Bu reformların arka plânındaki sebepler ise; Fransız halkının siyasal düzene hâkim olan elitist yaklaşıma ve artan sosyal-ekonomik sorunlara olan tepkileri olmuştur.¹⁴

Fransa’da 1982 yılında yapılan reform çalışmalarına göz atacak olursak, Cumhurbaşkanlığı ve Millet Meclisi genel seçimlerinden sonra Pierre Mauroy hükûmeti programına yerinden yönetim(*decentralisation*) bağlamında mahallî idareler reformunu almıştır. Hükûmetin iradesi, İçişleri Bakanlığının adının “İçişleri ve Mahallî İdareler Bakanlığı” olarak değiştirilmesi ve bu bakanlık görevine de milletvekili seçilen Marsilya Belediye Başkanı Gaston Defferre’in getirilmesi ile kendisini göstermiştir. 2 Mart 1982 ve 22 Temmuz 1982 tarihli kanunlarla bazı düzenlemeler yapılmıştır. Yeni reformun belli başlı amaçları şunlardır:¹⁵

- *Belediyeler, iller ve bölge idareleri üzerindeki idarî vesayeti azaltarak, onların özerkliğini güçlendirmek.*
- *Merkezî yönetimce yerine getirilen kimi görevleri, yerellik ilkesi gereğince yerel yönetimlere aktarmak.*
- *Yerel karar alma sürecini daha da demokratikleştirmek.*

¹³ İçişleri Bakanlığı, **21. Yüzyılda Yönetim**, (Türk İdarî Araştırmalar Vakfı Yay.,Ankara-2003), s.206.

¹⁴ Tacettin KARAER, “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, (Eylül-1990), s.55.

¹⁵ **Aynı.**, s.55.

- *Merkezî yönetimle-yerel yönetimler arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemek.*

Tezimizde Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim uygulamalarına ilişkin örnek ülkeler olarak incelediğimiz ülkelerden Anglo-Sakson gelenekten gelen İngiltere’de özellikle 1972 ve 1974 yıllarında başlayan ve 1980’li yıllarda da yerel yönetimlerde özelleştirme yönteminin kullanılmasıyla devam eden reform çalışmaları sonucunda 1880’li yıllarda oluşturulmuş olunan yapıdan, AYYÖŞ tarafından belirlenmiş olunan yapıya doğru adımlar atılmaktadır. Kıta Avrupası ülkelerinden olan (aynı zamanda idare sistemimizin kaynak ülkesi) Fransa’da ise 1980 yılından sonra yapılan düzenlemelerle XIX. yüzyılda oluşturulmuş olunan geleneksel güçlü merkezî yönetim anlayışından adem-i merkezîyetçi yönetim anlayışına doğru gelişmeler gözlemlenmektedir.

Sonuç olarak ülkemiz idarî sistemi Fransa kaynaklı olduğundan dolayı yerel yönetimlerimiz birçok bakımdan İngiltere’ye kıyasla Fransa’daki gelişmelerden daha güçlü bir şekilde etkilenmektedir. Bu nedendir ki İngiltere’de 1980 yılından sonra hayata geçirilen ve yerel yönetimlerin yetkilerinin kısıtlanması ile bu idarelerce yerine getirilmekte olunan bazı hizmetlerin merkezî kuruluşlara veya bağımsız otoritelere devredilmesi uygulamaları ülkemizde pek bir etki doğurmaz iken Fransa’da yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması babında gerek 1982 yasa değişiklikleri gerek 2003 anayasa değişiklikleri hemen yankı bulmuş ve ülkemizde yerel yönetimlerin güçlendirilmelerine ilişkin reform çalışmalarına hız verilmiştir.

1.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

1.2.1. Osmanlı Dönemi

Osmanlı Devleti’nin katı merkezîyet ve toprak rejimine dayanan mutlakîyetçi yapısı, bunun yanında Türklerin yerleşik toplum geleneklerinden yoksunluğu Osmanlı’da Batı’dakine benzer bir mahallî idare kurumunun oluşmasını engellemiştir. Bu nedendir ki, Türkiye’de yerel yönetim kuruluşları, ancak Osmanlı’nın XIX. yüzyıl ortalarında idarî teşkilât ve faaliyetlerini, Batı örneklerinden esinlenerek, yeniden düzenlemeye giriştikten sonra ortaya çıkmaya başlamıştır. Dolayısıyla

Osmanlı İmparatorluğu'nun mahallî idarelerin kurulması yolundaki girişimlerinin ilki belediye kurulması yolundaki 1855 İstanbul denemesidir.¹⁶

Klâsik dönemde Osmanlı şehirlerinin idaresi ve yargı görevi kadılara bırakılmıştır. Kadı sadece şehrin değil civarındaki köy ve nahiyelerin de mülkî amiri ve yargıcı olarak görev yapmaktadır. Merkezî idarenin bir temsilcisi olan kadı, belirli bir süre için tayin edildiği bölgede; yargının, kolluk işlerinin, malî görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dönemde ne kadının ne de kadıya yardımcı olan personelin mahallî halk tarafından seçilip denetlenmesi veyahut da idareye halk temsilcilerinin belirli bir statü ve çerçevede katılmaları söz konusu olmaktadır. Ancak kadının talebi üzerine halkın ve esnafın önde gelenleri, ekonomik işlerde (fiyat tesbiti, narh konması vb. gibi) kolluk görevinin yerine getirilmesinde, malî işlemlerin yürütülmesinde (vergi konması ve toplanması gibi) kadıya yardımcı olabilmektedir.¹⁷

Tanzimat'tan önceki dönemde belediyeyle ilgili hizmetler daha çok yerel halkın çabalarıyla yerine getirilmiştir. Yerel hizmetlerde dikkatleri çeken bir diğer husus da hizmetlerin yürütülmesinde vakıflar, loncalar ve mahallelerin etkin görevler üstlenmiş olmasıdır. Osmanlı yönetiminde vakıflar toplumsal hizmetlerin yanı sıra çeşitli alt yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde de önemli roller üstlenmişlerdir. Şehirlerin suyunun getirilmesi ve aydınlatılmasının sağlanması, medrese, kütüphane, aşevi, hamam vb. gibi yerlerin inşası vakıfların yapmış oldukları hizmetlerin önde gelenleridir. Vakıf müesseseleri kent yönetiminde önemli işlevler görmelerine karşın yaşanan sosyo-ekonomik bunalımlardan olumsuz etkilenerek işlevselliklerini kaybetmiş ve 1836 yılında Evkaf Nezareti bünyesinde toplanmak suretiyle de bir nevi devletleştirilmişlerdir.¹⁸

¹⁶Halil NADAROĞLU, **Mahallî İdareler**, (Beta Yay., İstanbul-1994), s.195.

¹⁷ İlber ORTAYLI, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, (Hil Yay., İstanbul-1985), s.17.

¹⁸ Ahmet ULUSOY-Tekin AKDEMİR, **Mahallî İdareler Maliyesi**, (Seçkin Yay.,Ankara-2002), s.124.

Geleneksel Osmanlı devlet yönetiminde yerel kamu hizmeti niteliğini taşıyan işleri yürüten bir diğer kurum da lonca teşkilâtıdır. Meslekî gruplaşmalardan doğan loncalar, hiyerarşik yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleri olup, bir bakıma sivil toplum örgütleri olarak işlev görmektedirler. Loncalar inşa ettikleri çarşılar sayesinde bir yandan ekonomik hayatı yönlendirirken bir yandan da bu yerlerdeki belediye hizmetlerini de yerine getirmektedirler. Örneğin çarşı yollarının yapımı, temizliği, aydınlatılması, malların kalite kontrolü ve standardizasyonunun sağlanması loncaların yapmış oldukları beledî nitelikteki hizmetlerden bazılarıdır. Loncalar bu hizmetlerin masraflarını kendi içlerinde oluşturdukları ve aynı zamanda sosyal dayanışma işlevini de gören Avarız Sandıklarından karşılamaktadırlar.¹⁹

Osmanlı Devleti'nde mahalle; çeşmesi, camisi, hamamı, mektebi ve külliyesi ile bütünlük arz eden bir idarî birim olarak karşımıza çıkmaktadır. Mahalleyi yöneten imamlar padişah beratı ile atanmakta olup kadılara karşı sorumlu tutulmaktadırlar. İmamlar; doğum, ölüm, evlenme, boşanma, nakli mekân gibi nüfus işlemlerini takip ederek hal kayıtlarını tutmakla görevlidirler.²⁰

Kısacası Tanzimat öncesi dönemde Osmanlı Devleti'nde batılı anlamda bir belediye idaresi mevcut olmayıp, belediye hizmetleri merkezî hükûmetin temsilcisi olan ve atamayla işbaşına gelen kadılar ve yerel halkın oluşturduğu çeşitli kuruluşlar (loncalar, vakıflar, patrikhane gibi) tarafından yerine getirilmektedir. Buradan halkın o dönemlerde yerel hizmetlere ilgi duyduğu sonucu çıkarılabilmektedir. Ülkemizde hala yerel nitelikteki birçok hizmet merkezî idarenin bünyesinde toplanmış olduğundan, bu durum halkın yerel yönetimlere olan ilgisinin ve katılımının azalmasına neden olmaktadır. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile gerek halkın gerek sivil toplum örgütlerinin yerel idarelere katılımının sağlandığı düzenlemeler getirilmiş ise de bunların yeterli derecede olmadığı ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak incelenecektir.

¹⁹ Aynı, s.126.

²⁰ Aynı, s.125.

Tanzimat'ın başlangıcında, malî işlerin valilerin, yerel ayan ve eşrafın elinden alınmak suretiyle kötü uygulamalara ve yolsuzluklara son verilmesi amacıyla, taşraya vali derecesinde yetkili “muhassıl” adında bir maliye memuru atanmış ve kendisine yardımcı olacak “muhassıllık meclisleri” kurulması yoluna gidilmiştir. Bu meclislerin üyelerinin bir kısmı kamu görevlilerinden (kadı, müftü gibi) bir kısmı da seçilmiş kişilerden meydana gelmekte idi. Bu kurum bir yerel yönetim birimi olmamakla birlikte yerel yönetim tecrübesinin ortaya çıkması açısından önem arz etmektedir. Çünkü meclis üyelerinin bazıları seçim yoluyla belirlenmektedir.²¹

Tanzimat'tan sonra modern manada ilk belediyeçilik anlayışı 1855 yılında İstanbul Şehremaneti denemesi ile başlamıştır. İlk belediye olan Şehremanetin başında, “Şehremini” adı verilen ve padişah tarafından atanan belediye başkanı bulunmaktadır. Ayrıca on iki üyeden oluşan bir şehir meclisi vardır. Şehremanetine, evvelce kadılar tarafından yapılan bir takım belediye hizmetlerinin yanında, o tarihte modern sayılabilecek birçok görev verilmiştir. Bunun yanında şehremaneti, şehirde zaruri ihtiyaç maddelerinin teminine dikkat edecek, narh koyacak ve uygulatacak, yol ve kaldırım yapım ve onarımı için gerekli girişimlerde bulunacaktır.²²

Şehremanetinin Avrupa standartlarında çalışmasını temin etmek ve İstanbul'da kurulacak belediyeyle ilgili görüş bildirmek üzere 1857 yılında çıkarılan bir nizamname ile İntizam-ı Şehir komisyonu kurulmuştur. Nizamnamede İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılmasının öngörülmesine karşılık, sadece Beyoğlu ve Galata semtlerini kapsayan bölgede Altıncı Daire-i Belediye kurulabilmiştir. Altıncı Daire-i Belediye, hizmetlerin yerine getirilmesi için merkezden aktarılan kaynakların yanı sıra, gelir tahsil edebilen ilk mahallî idare birimidir. Altıncı Daire-i Belediye'nin görevleri; sokak, kaldırım, su hizmetleriyle, gıda maddelerinin fiyatları, ölçü ve tartı aletleri ile halka açık yerleri denetlemektir.²³

²¹ ERYILMAZ, **a.g.m.**, s.8.

²² ORTAYLI, **a.g.e.**, s.121.

²³ ULUSOY-AKDEMİR, **a.g.e.**, s.128.

İlk Osmanlı Meclis-i Mebusanı belediyeler konusunda, başkent İstanbul ve diğer belediyeler için iki ayrı düzenleme yapmıştır: Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilâyetler Belediye Kanunu. Bu kanunlara göre, İstanbul’da belediye teşkilâtı eskisi gibi Şehreminiliğe ile belediye dairelerine dayanmakta idi. Şu kadar ki belediye daireleri sayısı 20’ye çıkarılmakta ve yerleri de kanunda belirtilmektedir.²⁴

Taşra belediye örgütlenmesine 1864 Vilâyet Nizamnamesi ile başlanılmıştır. Bu nizamname ile liva ve kaza merkezlerinde, seçimli üyelerden kurulu belediye meclisleri bulunacaktır. Taşrada ilk kurulan belediyeler, Avrupa ile ticarî ilişkilerin yoğun olduğu, ticarî kapitalizmin geliştiği kentlerde ortaya çıkmıştır. Şehir ve kasabalarda belediye örgütünün yaygın bir şekilde kurulması ise 1877 yılında yürürlüğe giren “Vilâyetler Belediye Kanunu” ile gerçekleşmiştir. Bu kanun ile belediyeler ilk kez tüzel kişilik kazanmışlardır. 1877 Vilâyetler Belediye Kanunu, istisnalar dışında 1930 Belediye Kanunu yayımlayıncaya kadar yürürlükte kalmıştır.²⁵

Burada özel olarak köy ve mahallelerin durumuna da göz atmakta fayda görmekteyiz. İdare sistemimize birer yönetim birimi olarak Tanzimat’tan önce giren köy ve mahalle muhtarlığı, Tanzimat sonrasında diğer mahallî idare birimleri oluşturulurken yeniden ele alınmış, Cumhuriyet döneminde ise köy bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenirken, mahalle bu düzenlemeden yoksun bırakılarak yönetsel kimliği belirsiz geleneksel ve sosyal bir birim olarak varlığını sürdürmüştür.²⁶

1876 yılında ilân edilen ve Osmanlı İmparatorluğu’nun ilk anayasası olma özelliğini taşıyan Kanun-i Esasî’de vilâyet yönetimiyle ilgili hükümler de yer almıştır. Bu hükümlere göre vilâyetlerin yönetimi “tevs-i mezuniyet=yetki genişliği” ve “tefriki-i vezaif=görevler ayrılığı” ilkelerine göre olacaktır. Ne var ki bu anayasada “adem-i merkeziyet=yerinden yönetim” ilkesinden söz edilmemektedir.

²⁴ İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, **Cumhuriyet’in 75. Yılında Mahallî İdarelerimiz**, (Ankara-1998), s.81.

²⁵ ULUSOY-AKDEMİR, **a.g.e.**, s.129.

²⁶ Hikmet KAVRUK, **Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi**, (Odak Yay., Ankara-2004), s.1.

1921 Anayasasında yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere (madde 10 vd.) bakacak olursak; Kurtuluş Savaşı koşulları içinde hazırlanmış ve çok kısa tutulmuş olmasına rağmen bu anayasanın yerel yönetimlere geniş yer verdiği görülmektedir. 1921 Anayasası'nın 11. maddesine göre iller, yerel yönetim görevlerinde özerktir ve tüzel kişiliğe sahiptir. Eğitim, sağlık, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi "Vilâyet Şûraları"na verilmiştir. Vilâyet Şûraları ise il halkının seçmiş olduğu üyelerden oluşmaktadır. Vilâyet Şûrası, il yerel yönetimini yönetmek üzere bir başkan ile yönetim kurulu üyelerini seçmektedir. 14. maddede ise, Vali'nin devletin temsilcisi olarak genel yönetim ile yerel yönetim arasında bir çelişki olduğunda olaya el koyacağını belirtmektedir.

1.2.2. Cumhuriyet Dönemi

Cumhuriyet dönemi ile ilgili açıklamalara Cumhuriyetin ilk Anayasası ile başlamakta fayda bulunmaktadır. 1924 Anayasası, Cumhuriyetin ilânından sonra kabul edilen ilk Anayasa'dır. 105 maddeden oluşmaktadır. 1924 Anayasası, 1876 Anayasası'nda yer alan tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif ilkelerini aynen korumaktadır. Bu Anayasada illerin yönetimine ve yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler (örneğin; 90 ve 91. maddeler) bulunmaktadır. Bu maddeler ise özlü ve klâsik ifadeler içermekte olduğundan, geçmiş düzenlemelere kıyaslandığında, yerel yönetimlerin niteliklerinde önemli sayılabilecek bir farklılaştırma meydana getirmediği görülmektedir.

Osmanlı Devleti'nin belediye düzeni esas itibariyle 1930 yılına kadar sürmüştür. Cumhuriyet yönetimi, belediyecilik konusunda yeterince başarılı olunamadığını tespit ederek, 1930 yılında, 1873 tarihli Fransız Belediye Kanunu'nu hemen hemen aynen tercüme ederek yürürlüğe koymuştur. Yine 1930'lu yıllarda belediyelerle ilgili olarak Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu ve Belediyeler İstimlâk Kanunu gibi önemli kanunlar çıkarılmıştır.

1961 Anayasası belediyeleri anayasal güvenceye kavuşturmuş ve demokratikliğini, özerkliğini ve denetimini çağdaş esaslara bağlamıştır. Bu arada özellikle mahallî idarelerin seçim ilkeleri milletvekili seçimlerine paralel hükümlere bağlanmıştır. Yerel yönetimlerle ilgili olarak 1961 Anayasası'nın 116. maddesinin getirdiği başlıca iki yenilik vardır. Birincisi yerel yönetimlerin genel karar organlarının organlık sıfatını kazanmak ya da kaybetmek konusundaki denetimin Yargıya bırakılmış olması, ikincisi ise yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanacağı hususlarıdır. Yine 1961 Anayasası'nda 112. maddede yer alan düzenlemelerle, 1921 Anayasasından farklı olarak yerinden yönetim ilkelerine açıkça yer verilmiştir. 1960 yılında belediyelerle ilgili olarak yapılan diğer bir düzenleme ise 307 sayılı Kanunla getirilmiş olunan belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi uygulamasıdır.

12 Eylül harekâtından sonra yürürlüğe giren 1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili 1961'den farklı olarak, seçim süreleri ve idarî vesayet yetkisinin temel ilkelerine ait hükümler (md.127) yer almaktadır. Ayrıca hakkında kovuşturma açılan yerel yönetim organlarının ya da üyelerinin geçici tedbir olarak İçişleri Bakanınca görevden uzaklaştırılması, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilmesi 1961 Anayasası'nda yer almayan hususlardır. 127. madde, 1961 Anayasası'nın 116. maddesinden farklı olarak genel karar organlarının değil, karar organlarının seçimle işbaşına geleceğini öngörmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin 14.6.1988 tarih ve Esas 1988-14 sayılı kararına göre ise; sadece karar organları değil, tüm organlar seçimle oluşturulmalıdır.²⁷

Üç yıllık askerî yönetim döneminin belediyeler konusunda iki önemli kararı vardır. Bunların ilki; belediye organlarının feshine ve belediye başkanlarının atanmalarına ilişkindir. İhtilâle iş başına gelmiş askerî bir yönetimin gereklerine ters düşmeyen geçici nitelikteki bu uygulama 1984 yılındaki mahallî idareler organlarının seçimlerinin yapılmasıyla sona ermiştir.²⁸ Bu dönemde birçok mülkî idare amiri buldukları yerlerde aynı zamanda belediye başkanlığı görevlerini de yürütmüşlerdir.

²⁷ Turan YILDIRIM, **Türkiye'nin İdarî Teşkilâtı.**, (Alkım Yay., İstanbul-1999), s.136, ile www.anayasa.gov.tr(04.04.2008),

²⁸ Halil NADAROĞLU, **Mahallî İdareler.**, s.200.

Askerî yönetimin ikinci ve çok önemli bir diğer kararı ise belediyeler maliyesinin ıslahına ilişkin olanıdır. Bu amaçla ilk olarak 2.2.1981 tarihinde kabul olunup 1.3.1981 tarihinde yürürlüğe giren 2380 sayılı “Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”dur. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden belediyelere % 5 pay verilmesini ve bu payın belediyeler arasında nüfus esasına göre bölüştürülmesini öngören adı geçen kanun, yıllar yılı kaynak yetersizliğinden kıvranan belediyeleri malî açıdan nispeten rahatlığa kavuşturmuştur. 1984 yılında yürürlüğe konulan 3004 sayılı kanun 1981 Tarihinde yürürlüğe girmiş olan adı geçen kanunun bazı maddelerini değiştirmiş ve belediyelere verilecek payları daha da arttırmıştır.²⁹ İkinci olarak da 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu çıkarılmış olup, bu kanunla belediyeler; vergi, harç ve katılma payları adı altında düzenlenmiş olunan çeşitli gelir kaynaklarına kavuşturulmuş bulunmaktadır.

Ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve artan orandaki iç göç dolayısıyla bazı kentlerin aşırı şekilde büyümek suretiyle mevcut yerel yönetim sistemini zorlamaya başlaması söz konusu yerler için yeni düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır. Çünkü en küçük yerleşim birimi ile bu tür büyümekte olan yerleşim birimleri belediye sistemi yönünden aynı mevzuata tabi bulunmakta idiler. Buradan hareketle büyük kentler olarak görülen bu yerleşim yerleri için batıdaki uygulamalardan da esinlenerek özel bir düzenlemeye gidilmesi gerekliliği doğmuştur. Tüm bunların sonucunda 1984 yılında 3030 sayılı Kanunla 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde dile getirilen “büyük yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüne dayanılarak Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe konulmuştur.

1985 yılında çıkan 3194 sayılı İmar Kanunu, imar ve plân konusunda pek çok yetkiyi Bayındırlık Bakanlığı'ndan alarak belediyelere vermiştir. Daha sonra yasalaşan Tüketici Haklarını Koruma Kanunu ile belediyelere, tüketicilerin haklarını korumak üzere etiket denetimi gibi birtakım görevler vermiştir. Yine gelişen teknoloji sayesinde çevre ülkelerden ülkemize ihraç edilen doğalgazın kullanımı için 1987 yılında 3378 sayılı Doğalgazın Kullanımı Hakkındaki Kanun çıkarılarak, doğalgazın

²⁹ Aynı, s.200.

şehirlere kadar naklini sağlamakla görevli BOTAŞ kurulmuş ve Kanun, doğalgazın şehir içinde dağıtımını konusunda belediyelerle iş birliği yapılmasını öngörmüştür.

Genel olarak yerel yönetimlerin ülkemizdeki yaklaşık 150 yıllık geçmişine baktığımızda yerel yönetim sistemimizin esasını oluşturan; il özel idareleri, belediyeler ve köyler büyük çapta geliştirilmeye başlandıkları ve yasal olarak yürürlüğe konuldukları yılların sosyo-ekonomik ve politik gerçeklerini yansıtmakla birlikte bizdeki bu örgütlenmelerin batılı ülkelerde olduğu gibi güçlü özerk birimler olarak çıkmadıklarını görmekteyiz.³⁰ Batılı toplumlarda sanayileşme süreci ve bu sürecin beraberinde getirmiş olduğu kentleşme olgusu yerel yönetimleri oluşturan asıl dinamikler olurken, Osmanlı Devleti'nde ise ticaret burjuvazisinin ayrılıkçı akımlara destek vermesi, yerel yönetimlere şüphe ile yaklaşılmasına neden olmuştur. Yerel yönetimlerin oluşumunda toplumsal gelişmelerin katkısı inkâr edilememekle birlikte, dış baskılar da oldukça belirleyici nitelikte olmuştur.³¹

Yerel yönetimlerin oluşumunda etkili olan dış faktörlerin aynı zamanda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmalarında da etkin faktör olma özelliklerini devam ettirmekte olduklarını ileriki bölümlerde detaylı olarak açıklayacağız. Zaten tezimize adını veren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasında dikkate alınması gereken en önemli dış etkenlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.2.3. Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılandırma Çalışmaları

Bu bölümle ilgili son olarak ülke gündemini çeyrek asırdan fazlaca bir süre meşgûl eden ve kamuoyunda bazı kesimler tarafından “bitmeyen senfoni”³² olarak nitelendirilen yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalara kısaca göz atmayı uygun görmekteyiz. Bu çalışmalarda temel hedef katılımın, hesap verilebilirliğin, etkenliğin ve saydamlığın sağlandığı iyi yönetişime (*good*

³⁰ Firuz Demir YAŞAMIŞ, **Türkiye’de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması**, (Doruk Matbaası, İstanbul-2001), s.151.

³¹ Mehmet AKTEL-Dilek MEMİŞOĞLU, “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, (Nobel Yay, Ankara-2005), s.34.

³² Selçuk YALÇINDAĞ, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu” **Amme İdaresi Dergisi**, (Mart-1993), s.43

governance) geçmektedir.³³ Zaten birçok uluslar arası kuruluş da yapacakları yardımları iyi yönetişimin varlığıyla ilintili hale getirmiş bulunmaktadır.³⁴

Bu çalışmaların bir kısmı merkezî hükûmetçe bir kısmı ise sivil toplum kuruluşları tarafından akademisyenlere veyahut konunun uzmanı idarecilere yaptırılmıştır. Aşağıda başlıklar altında bazılarını inceleyeceğimiz bu çalışmaların temel ortak özelliğini ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da vurgulandığı üzere yerel yönetimlere daha fazla yetki tanınmak suretiyle onları malî ve idarî anlamda özerk kuruluşlar haline getirmeyi hedeflemek oluşturmaktadır. Ancak incelenecek olan çalışmaların her birinde diğerlerine nazaran özel önem atf edilen hususlar da bulunmaktadır.

1.2.3.1.Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA)

1983'te, askerî yönetim sonrası kurulmuş olan siyasal yönetim, kamu yönetiminde birtakım düzenlemelere girişmiştir. Bu amaçla kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bir çalışmanın başlatılması TODAİE'den istenmiştir. Bu çalışmada, daha önce yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; eksik yönlerini, sıkıntılarını belirlemek ve alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak ayrıca Avrupa Topluluğu'na yönetsel uyumu sağlamaya yarayacak hazırlıkları yapmak, temel hedefler olarak saptanmıştır. 7 çalışma grubu tarafından sürdürülen bu çalışma, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olarak ele alınmıştır. Hazırlanacak olan bu proje aynı zamanda beşer yıllık kalkınma plânları ile hükûmet programlarına da ışık tutacak olması nedeniyle önem arz etmektedir.³⁵

Proje Haziran-1991'de yayınlanmıştır. Projede, yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sorunlar sıralanmakta ve sonra da yapılması zorunlu görülen genel veyahut özel değişiklikler belirtilmektedir. Projede dile getirilen önerilerin amacı yerel yönetimleri hizmet yönünden daha etkin ve verimli birer yönetim kurumu haline

³³ OECD, *Citizens as Partners-Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, e-book, 2001.

³⁴ R. KIELY, *Globalization, Neo-Liberalism and The State, The New Political Economy of Development*, (Palgrave,2007).

³⁵ TODAİE, *KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Genel Raporu*, (Ankara-1991), s.3.

getirmektir. KAYA Genel Raporu'nun VII. bölümünde yerel yönetimler ayrı bir başlık altında incelenmiştir. Öncelikle Türk yerel yönetimlerinin içinde buldukları durum maddeler halinde ortaya konulmuştur. Yerel yönetimlerin sorunları belirtilerek, yeniden yapılandırma gereği üzerinde durulmuştur. Türk yerel yönetim sisteminin var olan sorunlara rağmen yeniden yapılandırma yönündeki çalışmalarının sonuç vermeyişinin nedeni ise merkeziyetçi yönetim felsefesine bağlanmıştır.

Genel hedefler doğrultusunda yerel yönetimlerin yeniden yapılanması yolunda “ÖNERİLER” başlığı altında yeni bir model öngörülmüştür. Önerilen modellerde yerel yönetimlerin; yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça denetlenen, etkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynaklar ve özellikle öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi organları aracılığı ile alıp kendi birimleri aracılığı ile uygulayabilen, merkezî yönetimden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, genel yönetim sistemi ile yönetimin birliği ilkesi ve plânlama disiplini içerisinde bütünleşen, yönetsel etkinliği ve verimliliği gerçekleştiren, bir yerel yönetim kurumu niteliklerine sahip olması öngörülmektedir.³⁶

KAYA, gerek öngördüğü amaçlar, gerek getirdiği öneriler açısından çok yönlü ve içerikli bir proje niteliğindedir. Proje'de dikkati çeken husus bütün yönetim sistemine makro düzeyde ve bir bütünlük içerisinde yaklaşmış olmasıdır. Yönetimle ilgili tespit edilen sorunlara, çağdaş gelişmelere koşut ve toplumsal değişim gereklerine uygun çözümler getirilmesi projenin temel çıkış noktası olmuştur. Spesifik olarak projede üzerinde durulması gereken husus, halkın mahallî idareler yönetimine daha etkin olarak katılmasını öngören hükümleridir. Araştırmaya göre; belediye meclisi ile halk arasındaki ilişkinin gerçekleştirilecek olan düzenlemelerle yasal bir temele oturtulmasıyla belediye hizmetlerinde çağdaş anlamda bir dönüm noktası yaşanacağı muhakkaktır. Böylelikle halk; meclis gündemine ilişkin öneriler hazırlama, soru sorma ve gerektiğinde yönetimi geri çağırma hakkına sahip olacağından bu her iki tarafa da karşılıklı yararlar sağlayacaktır.

³⁶ Aynı, s.183.

Yerel yönetimlere halkın göstermelik olarak değil ama gerçek anlamda katılımının sağlanması durumunda hem halkın kendisi demokratik bir duyarlılık kazanmış olacak ve hem de halkın yakın denetiminden dolayı belediyelerimiz üzerlerindeki ataleti atarak çağın gereklerine uygun daha kaliteli ve süratli hizmetler vermeye çalışacaklardır. Tezimizin üçüncü bölümünde belediye yönetimine halkın katılımının sağlanmasına ilişkin daha detaylı açıklamalar yapılacaktır.

1.2.3.2. TÜSİAD Yerel Yönetimler Taslağı

1992 yılında, TODAİE öğretim üyesi Selçuk YALÇINDAĞ, Fethi AYTAÇ ve Ziya ÇOKER tarafından TÜSİAD için bir rapor şeklinde hazırlanan “Yerel Yönetimler Yasa Taslağı’nda”, merkezî yönetim ülke düzeyinde tek elden ve bir örnek yürütülmesi gereken; adalet, genel güvenlik, ulusal savunma ve dış politika hizmetlerinden sorumlu tutulmaktadır. Ayrıca, gelişmişlik düzeyini dengeleyici, ulusal geliri arttırıcı ulusal ölçekli hizmetlerin yanı sıra, ülke boyutunda ulusal hedeflerin, ilkelerin ve standartların kamu yönetiminin tüm kesimlerinde gerçekleşmesini sağlayıcı gözetim ve denetim hizmetleri de merkezî yönetiminin yetki ve sorumluluğuna verilmektedir. Yerel toplulukların bunlar dışındaki tüm ortak gereksinimlerini karşılayacak hizmetlerin yürütülme yetki ve sorumluluğu ise yerel yönetim birimlerine bırakılmaktadır.³⁷

Merkezî idarenin denetimi idarî vesayet’ten ziyade hukuka uygunluk denetimi olacaktır. Ayrıca halkın denetimi gibi önemli konularda getirilmiştir. Örneğin meclislerin toplantıları çok değişik öngörülmekte, halka soru sorma ve cevap alma hakkı getirilmektedir. Ayrıca halka belli bir imza toplama karşılığında, referanduma zorlama hakkı verilmektedir. Malî yönden ise yerel yönetimler, kendi meclisleri aracılığıyla kaynak yaratma hakkına kavuşmaktadır. Kamu parasının harcanmasının denetimi açısından, belediye il ve ilçe yerel yönetim birimi saymanlarının Maliye Bakanlığı’nca atanacağı ilkesi getirilmiştir. Taslak ayrıca Büyükşehir belediyelerine ilişkin birtakım yenilikler de içermektedir.³⁸

³⁷ TÜSİAD, *Yerel Yönetimler*, (İstanbul-1997), s.9 vd.

³⁸ www.tusiad.org.tr (1 Mart 2003).

Kamuoyunda zaman zaman getirmiş olduğu öneriler veyahut hazırlamış olduğu raporlar ile gündem oluşturan TÜSİAD, ülkemizin idarî sistemine ilişkin reform çalışmalarına ilgisiz kalmamış ve bir yerel yönetim taslağı hazırlamıştır. Genel nitelikleri ile diğer reform paketleriyle hemen hemen aynı tespitleri içermekle beraber, yenilik olarak ilçe genelinde bir mahallî idarî birimi olarak “ilçe özel idaresinin” kurulmasını önermiştir.

1.2.3.3.TOBB Yerel Yönetimler Raporu

TOBB özel sektörün en üst düzeydeki tek yasal temsilcisi olup Anayasa'nın 135. maddesinde sözü edilen kamu tüzel kişiliği olan, kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşudur.³⁹ TOBB yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusundaki reform önerisini, 1996 yılının başında kamuoyuna açıklamıştır. Rapor, Halil NADAROĞLU başkanlığında, uzman, akademisyen ve uygulamacılardan oluşan Özel İhtisas Komisyonunca hazırlanmış, Eylül 1995 yılında Birliğe sunulmuştur. Rapor iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısım, teorik niteliğinin yanı sıra Batı dünyasındaki gelişmeleri de kapsayan ayrıntılı açıklamaları ile mahallî idareler reformunda göz önünde tutulması gereken siyasî, hukukî ve malî konuları, kavramları ve kuralları içermektedir. İkinci kısım ise Türkiye'ye ayrılmıştır. Tarihi süreç de dâhil olmak üzere, mahallî idarelerin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çeşitli görüş ve öneriler geniş bir şekilde bu ikinci kısımda incelenmiştir.

Bu kapsamlı araştırmadan çıkan sonuçlar aşağıda özetlenmiştir.⁴⁰

- *Türkiye'nin idarî yapısı eskimiştir. Başta mahallî idareleri ilgilendiren temel yasal düzenlemeler olmak üzere birçok düzenlemeler çağın gerisinde kalmıştır. Doğal ve rasyonel davranış, idarenin yeniden yapılandırılmasının merkezî idare ve mahallî idare ayrımı yapılmaksızın bir bütün olarak bir arada ele alınmasıdır.*

³⁹ www.tobb.org.tr (1 Mart 2003).

⁴⁰ TOBB, **Mahallî İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, (Ankara-1996), s.150-154.

- *Türkiye için bir model oluştururken ülkenin bütünlüğü, bölünmezliği, sosyolojik yapısı ve gelenekleri elbette ki öncelikle göz önünde bulundurulacaktır. Ancak bu durum, çağdaş normlara, Batı'da gerçekleştirilen reformlara ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlarda alınan kararlara bigâne kalmayı ve sırt çevirmeyi gerektirmez.*
- *İdarî vesayet tartışmalarına bir son verilmelidir. İdarî vesayet hem kaçınılmazdır hem de gereklidir. Ancak bu denetim, yerel yönetimlerin kişiliğini ve özerkliğini yok edecek biçimde uygulanmamalıdır.*
- *Yerel yönetim birimleri arasında koordinasyonun sağlanması, israfın önlenmesi ve yetki çatışmasına sebebiyet verilmemesi için önce bir mahallî idareler çerçeve yasasının çıkartılmasında ve bu yasa ile belirlenen genel ilkelerin ışığında her bir yerel yönetim birimi için ayrı bir organik kanunun yürürlüğe konulmasında fayda bulunmaktadır.*
- *Mahallî idarelerin finansman sorunları tartışmalara neden olmaktadır. Kamusal finansmanın kaynağı tektir. O da milli gelirdir. Bu kaynaktan alınabilecek miktarın da bir sınırı vardır. Bu vergileme sınırı aşıldığında ise hâsılat artmamakta, bilakis düşmektedir. Bu durumda önemli olan, milli gelirden alınabilecek olan payın iki idare arasındaki dağılımının âdil ve rasyonel esaslara göre gerçekleştirilmesidir.*

TOBB'un hazırlamış olduğu bu raporda, yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarda "Batı'da gerçekleştirilen reformlara ve Avrupa Konseyi gibi uluslararası ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlardaki çalışmalara" dikkat çekmiştir. Kuşkusuz küreselleşen Dünyada devletlerin idarî yapısının birbirlerinden etkilenmemesi düşünülemez. Doğu blokunun 90'lı yıllardan sonra çözülmesiyle birlikte bu ülkeler, askerî bakımdan NATO, idarî ve ekonomik bakımdan AB çatısı altında toplanmaya başlamışlardır. Tanzimat'tan beri yönünü Avrupa'ya çevirmiş olan Türkiye'nin bu gelişimlere uyum sağlamak için idarî, ekonomik ve diğer alanlarda yapması gereken birçok reform bulunmaktadır. Çünkü artık ulus-devletler gücün tek merkezî olmaktan

çıkılmış bulunmaktadır. Sınırlar flulaşmış, ekonomik güç devletlerin siyasî sistemlerini etkileyen en önemli unsur konumuna gelmiş bulunmaktadır. Bu nedenle ülkemizin Batı'yla bütünleşme adına yapması gereken reformlardan biri de merkezî idarenin sahip olduğu yetkilerin bir kısmını mahallî idarelere devrederek, gelişmiş ülkelerdeki merkezî idare-mahallî idare görev-yetki bölüşümüne uyum sağlamak olmalıdır.

1.2.3.4.Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı

Ülkemizde plânlı kalkınma dönemi 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile başlamıştır. 1982 Anayasası'nın 166. maddesinde de plânlamayla ilgili hüküm ayrıntılı ve bağlayıcı bir şekilde yer almış bulunmaktadır. Ekonomik sosyal ve kültürel kalkınmayı sanayinin ve yatırımların dengeli ve uyumlu dağılımını, kaynakların verimli ölçüde kullanılmasını sağlamak amacıyla plânlı döneme geçilmiştir.⁴¹ Kalkınma plânlarında amaçlanan hedeflere ulaşılması için malî ve idarî yönlerden düzenlemeler yapılması gereken önemli sektörlerden biri de mahallî idarelerdir.⁴² Bu açıklamalardan sonra 8. Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın yerel yönetimlerle ilgili hükümlerine bakacak olursak.⁴³

Merkezî idare ile mahallî idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacak; merkezî ve mahallî idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahallî idarelerin teşkilât, malî ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir. Merkezî idare, yerel hizmetlerle ilgili politika ve standartları belirleyecek ve etkin bir denetleme sağlayacaktır. Mahallî idareler ise, kanunlarla kendilerine verilen görevleri öncelikle yerine getirerek, kanunların yasaklamadığı veya başka idarelere vermediği yerel nitelikli kamu görevlerinin yerine getirilmesinde yetkili kılınacaktır. Mahallî idarelerde, insan gücü plânlaması çerçevesinde, ihtiyaçlarına uygun nitelikte personel istihdamını temin etmek üzere norm kadro çalışmaları yapılacaktır.

⁴¹ Belma ÜSTÜNIŞIK, "Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, (Kasım 1996), s.29.

⁴² Aynı, s.29.

⁴³ www.dpt.gov.tr(1 Mart 2003).

8. Beş Yıllık Kalkınma Plânı'nın dikkat çekici bir diğer noktası ise “Mahallî idarelerin maliyet etkili hizmet üretmeleri, bu hizmetlerin maliyetler esas alınacak şekilde ve insanî ihtiyaçlar için zorunlu hizmet miktarı da göz önünde tutularak, fiyatlandırılması sağlanacaktır” hükmüdür. Günümüzde mahallî nitelikli birçok hizmet merkezî idare tarafından daha büyük bir maliyetle yapılmakta ve bunlar karşılığında ya hiçbir bedel alınmamakta ya da çok az bir bedel belirlenmiş olmasına rağmen çoğu zamanda bu bedelin tahsili daha masraflı olduğundan, tahsili yoluna gidilmemektedir. Öyleyse yapılması gereken bu tür hizmetlerin mahallî idarelere aktarılması ve bu hizmetlerin mahallî idarelerce bedeli karşılığında vatandaşa sunulmasıdır. Burada akla ilk gelen sektörler ise eğitim, sağlık ve bayındırlıktır. Tabii ki bu uygulamalarda birtakım istisnaların olması da kaçınılmaz olacaktır. Özellikle de alt gelir düzeyine sahip vatandaşlar ile bakıma muhtaç ve özürlü vatandaşlar için birtakım indirimlerin olması Anayasamızda ifadesini bulan sosyal devlet ilkesinin de bir gereği olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mahallî idare hizmetlerinin etkin, verimli, ekonomik, mahallî imkân, ihtiyaç ve tercihlere uygun biçimde yürütülememesinde, merkezî idare ile mahallî idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı konusunda diğer çağdaş ülkelerde uygulamaya konulan reformların ülkemizde hayata geçirilememesinin büyük rolü olmuştur. Yürürlüğe girdikleri dönemin şartlarında oldukça modern ve yeterli olan kanunlarımız, ekonomik, teknolojik ve sosyal alanlardaki değişimler karşısında yetersiz kalmaya başlamıştır. O halde çözüm nedir? Çözüm, hızlı karar alamayan, verimli kaynak kullanamayan, halkın katılımına imkân vermeyen bu idarî yapıyı, olumsuzluklara yol açmayacak bir yapıya dönüştürmektir.⁴⁴

Merkezî idare ile mahallî idareler arasında görev bölüşümü ve hizmet ilişkilerinin düzenlenmesi ve mahallî idarelerle ilgili çeşitli kanunlarda, yukarıda belirtilen sıkıntıların çözülmesini sağlayacak, mahallî idareleri bir yandan yeterli malî, idarî ve hukukî araçlarla donatıp diğer yandan etkinlik, verimlilik ve denetim yönünden güvence altına alacak değişiklikler yapılması yönünde önemli çalışmalar yapılmıştır.⁴⁵

⁴⁴ İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, **Mahallî İdareler Reformu Kanun Tasarıları**, (Ankara-1997), s.13.

⁴⁵ İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, **Mahallî İdareler Reformu**, (Ankara-1998), s.5.

1.2.3.5. Yürürlüğe Girmeyen 5227 sayılı Kanun

Gerek merkezî idareyi gerek mahallî idareleri yeniden yapılandırmak ve bunlar arasındaki görev-yetki ve malî paylaşımı çağın gelişimlerine uygun olarak yeniden şekillendirmek amacıyla hazırlanmış bulunan tasarı, kamuoyu ve Mecliste yaşanan uzun tartışmaların ardından 15.7.2004 tarihinde TBMM’nde kabul edilmiş ancak Cumhurbaşkanı’nca bir kez daha görüşülmek üzere 03.08.2004 tarihinde TBMM’ne iade edilmiştir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması adını taşıyan Kanunun amacı; katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin âdil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesidir. Kanunun gerek merkezî idare gerek mahallî idareler için getirmiş olduğu temel ilke ve esaslar şunlardır:

- *Kısıtlayan değil, kısıtlamaları kaldıran ve vatandaşına güvenen hesap verme sorumluluğu içinde bir kamu yönetimi,*
- *Etkin, verimli, katılıma dayanan ve gelişime açık bir kamu yönetimi,*
- *Denetimde yeni bir oluşum olarak Halk Denetçiliği ihdas edilmiştir.*

Kanunun 42. maddesiyle 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yer almayan halk denetçiliğinin, sadece mahallî idareler için getirilmiş olması dikkat çekicidir. Dikkati çeken bir diğer husus ise halk denetçisinin vermiş olduğu kararların bir müeyyidesinin olmamasıdır. Ancak daha sonra çıkarılmış bulunan 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunuyla tüm kamu idareleri kapsam içerisine alınmış bulunmaktadır.

Bu konuyla ilgili son olarak gerek VI. gerek VII. Beş Yıllık Kalkınma Plânlarında, yerel nitelikli hizmetlerin mahallî idarelerce görülmesi çerçevesinde merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki görev, yetki ve hizmet bölüşümünün esaslarını belirleyecek bir çerçeve kanunun çıkarılması kanaatimizce hangi hizmetlerin merkezî idarece hangi hizmetlerin mahallî idarelerce yürütüleceği konusundaki kargaşanın giderilebilmesi adına büyük önem arz etmektedir.

Sonuç olarak, Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi yönetim anlayışı yerel yönetimleri iktidarı paylaştıkları ve özerkliği olan ayrı bir yapılanma olarak kabul etme yerine; kendisinin vereceği yetki ve malî kaynaklarla yaşayan ve her an denetimi altında bulunması gereken adeta merkezî yönetimin taşra uzantıları olarak değerlendirmiştir. Osmanlı'nın bu katı merkeziyetçi anlayışı Cumhuriyet döneminde de özü itibarıyla korunmuştur. Cumhuriyet Döneminden günümüze kadar yerel yönetimlerle ilgili değişmeyen konu ise yerel yönetimlerde reform yapma arzusudur. Özellikle küreselleşme olgusu ile başlayan ve toplumların birbirine yakınlaşması ve hatta bütünleşmesi (AB gibi) gayretleriyle de devam eden bu süreçle birlikte iyice belirginleşmeye başlayan bu arzuları gerçekleştirmek adına gerek hükûmetler gerek sivil toplum kuruluşları tarafından birçok çalışmalar ve araştırmalar yapılmış ancak bu reform gayretleri gerek siyasî iradenin güçsüzlüğü gerek toplumsal mutabakatın sağlanamamasından dolayı 2005 yılına gelinceye değin gerçekleştirilememiştir.

2.YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KURAMLAR

Genel çerçeve olarak merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkilerini açıklamak üzere birçok teorik model olmakla birlikte bunlardan üçüne değinmeyi uygun görmekteyiz:⁴⁶

- *Temsilcilik-Ortaklık Modelleri: Temsilcilik yaklaşımına göre yerel yönetim, ulusal kamu hizmetlerinin yerel düzeyde yürütülmesinden sorumlu merkezî yerel temsilcisidir. Ortaklık anlayışına göre ise, yerel yönetimler bağımsız yerel birimler olup, merkezle aralarındaki ilişki eşit ortaklar arasındaki gibidir. Chadwick ve Hartley tarafından savunulmuştur.*
- *Hizmet-Vekilharçlık Modeli: Chandler tarafından ortaya atılan ve temsilcilik modelinin az değişik şekli olan bu modele göre yerel yönetimler, merkezî yönetimin müsaadesi ölçüsünde ve onun denetimi altında belirli kamu hizmetlerini yürütürler.*

⁴⁶ Veysel K. BİLGİÇ, a.g.t., s. 8-14.

- *Denge Modeli: Rhodes tarafından ortaya atılan bu model, merkezî yönetimle yerel yönetimlerin karşılıklı olarak birbirlerine bağımlılıkları esasına dayanmaktadır. Çünkü her ikisinin de güçlü ve zayıf noktaları vardır ve bazı konularda birbirlerine dayanmak zorundadırlar.*

Ülkemizdeki durumu bu modeller açısından değerlendirecek olursak, yerel yönetimlerimizin ilk ortaya çıktığı zaman dilimi olan XIX. Yüzyılın ortalarında Chandler tarafından ortaya atılan *Hizmet-Vekilharçlık* modeli yerel yönetimlerimiz için tanımlayıcı model iken, günümüzde bu anlayıştan uzaklaşarak *Denge* modeline doğru bir ilerlemenin olduğu gözlemlenmektedir.

Bundan sonraki başlıklarda buldukları çağa göre yerel yönetim teorisyenlerinin ortaya koymuş olduğu fikirleri daha detaylı inceleyeceğiz.

2.1. XIX. Yüzyıl Öncesi

Sanayi devrimi sonrası gerek endüstri alanında gerek ticaret alanındaki gelişmeler hem yeni kentlerin oluşmasına ve hem de var olanların büyümesine yol açmıştır. Bu değişim sürecinde ekonomik, siyasal ve toplumsal faktörler önemli rol oynamışlardır. Kent yapılarındaki bu değişim kentlerin yönetim yapılarına da yansımış ve kentler, merkeziyetçi yapı ile adem-i merkeziyetçi yapı arasında gidip gelen ve belli aralıklarla değişen yönetim şekillerine sahip olmuşlardır. Bahsettiğimiz bu gelişmeler yerel yönetimlerle ilgili birçok görüşlerin ortaya atılmasına neden olmuştur. Biz de bu tarihi süreçte yerel yönetimlerle ilgili ortaya çıkmış bulunan görüşlere ana hatlarıyla değinmeye çalışacağız.

Jean Bodin (1530-1596) kentleri, devlet ile aile arasında bir ara kurum olarak görmüştür. Bodin “*Six Livres de la Republique*” adlı yapıtında, “halk devleti”nde okul, lonca, kent gibi ara kurumların tanınmış olduğunu, diktatörlüklerde ise bunların tümüyle ortadan kaldırılmış olduğunu yazar. Adalet ilkesine dayanan monarşik rejimlerde ise, orta yolun tutulduğunu belirtir. Bununla birlikte, sahip buldukları

ayrıcalıkların kentlerin elinden alınmasından sonra, bu adaletçi monarşik rejimlerin de yozlaştığına; prenslerin, tüm yönetim yetkilerini ellerine almış olduklarına değinir.⁴⁷

Montesquieu de, Bodin ile benzer görüşlere sahiptir. *Yasaların Ruhunu* adlı yapıtında, bu görüşlerini açıklamaktadır. Her ikisi de, yerel yönetimlere belli bir rol ve ağırlık tanırlar. Yerel yönetimleri, hükümdarın egemenliğini sınırlandıran birimler olarak görürler. Montesquieu yapıtında, ideal devleti, yerel toplulukların oluşturduğu bir topluluk olarak gördüğünü belirtir. Kentlerin, sahip buldukları ayrıcalıkları krala terk etmek zorunda kalmaları sonucunda otokrasinin yozlaştığını öne sürer. Erkin, merkezde toplanmasının sakıncalarına da dikkati çeken Montesquieu, hükümdarın, ulusun genel çıkarlarından ve toplumsal gereksinimlerden kaynaklanmayan buyruklarına karşı güvensizlik duyduğunu belirtir.⁴⁸

Jean Jacques Rousseau ve Kant gibi düşünürler “özgür kentli” ile “özgür devlet” arasına, yerel yönetim gibi ara kurumların sokulmasına gerek görmemişlerdir. Rousseau yerel erkin kaynağını, yerel kuruluşlarda ya da meslek örgütlerinde değil, fakat tek ve bölünmez bir genel istence yurttaşların katılmalarında bulur. Rousseau, ülkenin coğrafi bölümlere ayrılmasını, kentlerin bir başkente bağlanmalarını uygun saymamış; ülkede, meclislerin bir başkente gerek kalmayacak bir biçimde kentler arasında sırayla yer değişmesini önermiştir. Turgot da, ara kurumlardan ve bağlı kurumlarından söz ederken, bunların varlıklarını kendi başlarına sürdüremeyeceklerini, toplumun yararı için kurulmuş olduklarını, yararlı olmaktan çıktıkları anda da varlıklarına gerek kalmayacaklarını ileri sürmüştür.⁴⁹

Turgot (1727-1781) ve Bentham (1748-1832) gibi yararlılar, ülkenin genel yararlar ile bireysel yararlar arasında bağ işlevi görecektir alt birimlere bilinçli bir biçimde ayrılması gereğinden söz etmişlerdir. Çağdaş yerel yönetim düşüncelerinin ortaya çıkışı da bu düşüncelerin gelişmesi sonrasındadır. Turgot, yerel yönetimleri bir “hiyerarşik sistem” olarak görmüştür. Bu sistemde en altta köy belediyeleri bulunmakta, bunlardan 15 kilometre çapında bir çember içinde kalan 30 tanesi bir seçim çevresi oluşturmakta, bunlardan 30 tanesinden de, il belediyeleri meydana

⁴⁷ Ruşen KELEŞ-Fehmi YAVUZ, **Kentleşme Politikası**, (Turhan Yay., Ankara-1983), s.4.

⁴⁸ KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.35.

⁴⁹ Aynı, s.28.

gelmektedir. Bu görüşler daha sonraki yıllarda Fransa'yı komünlere, kantonlara, ilçeler ve illere ayırmayı başaran Sieyes'in görüşlerini de etkilediği gibi; 1790'da Fransız Devrimi'nin ardından gerçekleşen yeni yönetim yapısını da etkilemiştir. Bu yönetim yapısı, yerel yönetim organlarında yalnızca taşınmaz mal sahibi olanların temsil edilebilmelerine imkân tanımıştır. Yararcı düşünce, Amerika Birleşik Devletleri'nde, Fransa ve İngiltere'deki kadar etkili olmamıştır.⁵⁰

2.2. XIX. Yüzyıl Sonrası

XIX. yüzyıl, devletten ziyade yerel ve özel girişimlere güven duyulduğu bir liberalizm çağıdır. Liberalizm, devletin dolayısıyla da yerel yönetimlerin fonksiyonlarının azalmasını öngörmekte ve özelleştirmeye ağırlık vermektedir.⁵¹ Osmanlı Devleti'nde veya ülkemizde Prens Sabahattin ve kimi liberal ekonomistler, yerel yönetimleri, liberal ekonominin siyasal dengi olarak görmektedirler. Bu görüşe göre, eğer bir mal ya da hizmet serbest piyasada üretilemiyorsa, en iyisi onun yerel yönetimlerce üretilmesi ve sunulmasıdır.

Ancak daha sonraları aşırı liberalizmin getirdiğin sakıncaları giderebilmek için sosyal adalet ilkesi ortaya çıkmıştır. Sosyal adalet, malî yönden güç durumda olan kişilerin korunması ve bunların yaşam düzeylerinin iyileştirilmesi için kullanılan bir kavramdır. Sosyal adalet hemen hemen tüm devletlerin anayasal düzenlemelerinde yer alan bir ilke olup, bu ilkenin en etkin uygulabileceği alanlardan biri de yerel yönetimlerdir. Çünkü yerel yönetimler; sınırları içinde yaşayan yerel halk arasında birlik ve dayanışma ruhunun kuvvetlenmesinde etkin rol oynayabilen kuruluşlardır. Bu nedendir ki günümüzde dünyanın hemen hemen her yerinde yerel yönetimler mali yönden güç durumda bulunan insanları desteklemekle yükümlü kılınmıştır

Alexis de Tocqueville, mahallî idare-demokrasi ilişkisi bağlamında, demokrasinin en güzel şekilde yaşanacağı düzeyin yerel yönetimler olduğunu savunmaktadır. Bu nedendir ki “Hür halkın asıl kuvvetinin komünlerde toplandığını” söylemiştir. Ona göre “Özgürlüğü halka komünler getirir bu nedenle de

⁵⁰ Aynı, s.28.

⁵¹ Muhammet KÖSECİK, Central-Local Government Relations in The Thatcher Years 1979-1990, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of Leeds Department of Politics, June-1999), s.23.

yerel yönetimler olmadan, bir ülkede belki özgür bir hükûmetten söz edilebilir, ama özgürlük ruhundan söz edilemez". Tocqueville, güçlenen toplumsal eşitlik akımının tersine çevrilemeyeceğini öne sürmüştü; yurttaşlara, merkezî yönetime bağlı olmaksızın hareket edebilme yetkisinin tanınmasını savunmuştur. Yerel düzeyde yurttaşların yönetime katılımının sağlanması demokrasi düşüncesinin kökleşip gelişmesi için büyük önem arz etmektedir.⁵² Tocqueville, yerel yönetimler üzerindeki düşüncelerini komün toplantılarındaki gözlemlerine dayanarak geliştirmiştir.⁵³

Bentham ise yerel yönetimlerin merkezî yönetimlerce düzenlenmesinin en çok sayıda insana, en büyük mutluluğu getirebileceği düşüncesinden yola çıkmıştır. Bentham'ın öngördüğü düzenlemede, tüm kamu hizmetlerini karşılamak üzere, ülkenin 20 eyalete bölünmesi, bunlardan her birinin 20'şer ilçeden oluşması ve her bir ilçenin de, aynı sayıda alt bölümlere ayrılması öngörülüyordu. Birimlerden her birinde seçimle işbaşına gelen bir başkan ile birer meclisin bulunmasını öngörmüştür. Bentham yerel yönetimlere; bayındırlık, sağlık, eğitim, güvenlik gibi görevlerin verilmesini ve bütün bu hizmetleri yerine getirebilmeleri için de, vergi koyma ve kamulaştırma yetkileriyle donatılmalarını öngörmüştür. Bununla birlikte yerel yönetimlerin, başkan ve meclis gibi organlarının, parlâmento ile bakanların yönetim ve denetimine bağlı olacaklarını da açıkça vurgulamıştır.⁵⁴

Yerel yönetimlerle demokrasi ilişkisini açıklamakta farklı görüşler bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin aşırı merkezîyetçi yaklaşımlara karşı vatandaşlar için bir zorunlu bir güvenlik ağı işlevi olduğu ileri sürülmüştür.⁵⁵ Toulmin Smith, Langrod, Moulin gibi düşünürler, yerel yönetimleri demokratik seçim ilkesine tamamıyla ters düşen, gücünü yalnızca geleneklerden alan bir kurum olarak görmüşlerdir. Concerdet ise yerel yönetimlere karşı çıkararak, bu birimleri ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarının korunmasının bir aracı olarak görmüşlerdir. Merkezci bir yapının kurulmasının bu ayrıcalıkları kaldıracağını savunmuşlardır. John Stuart Mill ise, yerel yönetimlerin demokrasi ile zorunlu ilişkili bulunduğu görüşünün sahibidir. Mill, halkın söz sahipliğini, yerel katılımı ve siyasal eğitimi gibi özelliklere sahip

⁵² ULUSOY- AKDEMİR, a.g.e., s.41.

⁵³ Richard P. NATHAN, "Note on Theories of Local Government", www.rockinst.org (8.4.2004) .

⁵⁴ KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.29.

⁵⁵ A. PHILIPS, "Why Does Local Democracy Matter", in Pratchett L, Wilson D, (eds.) **Local Democracy and Local Government**, (Macmillan, London-1996).

yerel yönetimler ile demokrasi arasında zorunlu ve iç içe bir ilişki bulunduğundan bahsederek, yerel yönetimlerin demokratik gelişmede çok önemli bir yere sahip olduğunu vurgulamaktadır.⁵⁶ J.S. Mill'in yanı sıra, Keith-Panther Brick ve daha sonra da Fabian sosyalistler yerel yönetimlerde; halkın katılımına, etkin yönetim anlayışına ve adem-i merkeziyetçiliğin önemine dikkat çekmişlerdir.⁵⁷

Sidney ve Beatrice Webb belediye sosyalizmi düşüncesini ortaya atmışlar ve belediye sosyalizmini, bireyci kazanç güdüsünün yerine kamu hizmeti anlayışını koymanın bir yöntemi olarak görmüşler ve bunun merkezî yönetimin yükünü en aza indirerek, yerel topluluklar eliyle gerçekleştirilmesini istemişlerdir. Onlara göre, halkın gereksinim duyduğu hizmetlerin, halka; yerel düzeyde, yerel yönetimlerce sunulmasıyla özel kesimin kazanç güdüsünün yerini, kamu hizmeti anlayışı almış olacaktır. Bu nedenle de bu hizmetlerin sunulmasını, merkezî yönetimin minimum derecede gözetimi altındaki yerel yönetimlere bırakılmasını savunmuşlardır.⁵⁸

Proudhon, Federasyon İlkesi adlı eserinde, yerel yönetimler oluşturmanın, üreticilerle, tüketicilerin, kendi yazgılarına hâkim olacakları bir ortamı yaratmanın aracı olduğunu belirtmiştir. Proudhon'a göre, yerel bölgelendirme, otoritenin simgesi olan hukukun yerine, özgürlüğün simgesi olan sözleşmeyi koyarak merkezî yönetimi sarsmayı mümkün kılmaktadır. Proudhon'un öngördüğü federal yapı içinde, yerel birimler ne kadar geniş olursa, bu birimlerin yetkileri o ölçüde sınırlı olacaktır. Bu yerel yönetimlere katılanların sayısı ne kadar çok olursa, ortaklaşa kullanılan yetkilerin de o kadar az olması demektir. Proudhon'un görüşleri, yerel birimlere verilen yetkilerin, merkezî yönetimin iradesiyle verilmiş yetkiler olabileceği anlayışına dayanmaktadır.⁵⁹

İngiltere'de geliştirilen belediye sosyalizmi akımının, Amerika Birleşik Devletleri'ndeki karşılığı özerk belediyeçilik akımı olmuştur. Buna göre eyaletlerin belediyelerin işlerine karışması önlenmelidir. Belediyelere kamusal ve toplumsal hizmetleri yerine getirebilmeleri için gerekli kaynak ve yetkiler verilmelidir. Eyalet

⁵⁶ M. Akif ÖZER, "Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine", **Türk İdare Dergisi**, (Mart-2000), s.131.

⁵⁷ www.eurofakultetas.vu.lt (8.4.2004).

⁵⁸ KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.32.

⁵⁹ **Aynı**, s.37.

anayasalarında belediyelerin yapamayacakları değil, yapabilecekleri şeyler gösterilmelidir. Bununla yargıçların yorum yoluyla belediyelerin görev alanlarını daraltmaları önlenmeye çalışılmaktadır.⁶⁰ Günümüzde ise belediyelerin görevlerinin liste usulü sayılması yönteminden, merkezî idarenin görevlerinin liste usulü sayılması yöntemine doğru bir eğilimin olduğu gözlemlenmektedir.

XX. yüzyılın başları, yerel yönetimler için “altın çağ” olarak nitelendirilebilmektedir. Sanayileşme hareketleriyle birlikte kentleşme hareketlerinin artış gösterdiği bu dönemde yerel yönetimler, zorunlu hizmetleri için yeterli kaynak bulabilmiş, yerel halka merkezî yönetimin sunduğundan daha fazla hizmet sunabilmişlerdir. Liberal ve sosyalist reformcular, belediyelerin yetkilerinin daha çok genişletilmesini ve yerel yönetim örgütünün iyileştirilmesini savunmuşlardır. XX. yüzyılda yerel yönetimleri başlıca üç özelliğin nitelediği dikkati çekmektedir:⁶¹

- *Birincisi, hizmet çoğulculuğu olarak adlandırılabilir. Ekonomik, toplumsal ve teknolojik nedenlerle yerel yönetimlerin görev alanları genişlemiş ve giderek de genişlemektedir. Özellikle, 1930’lardan sonra merkezî yönetimler, Keynes’ci eğilimlere uyararak ekonominin genel gidişini, bayındırlık çalışmalarıyla etkileyebilmek için, yerel yönetimlerin yatırımlarını özendirmek yolunu seçmişlerdir.*
- *İkinci özellik, XX. yüzyıldaki nüfus devinimleri sonucunda kentli nüfusun artmış olması ve yerel birimlerin hızla kentselleşmesidir. Üçüncü Dünya ülkeleri dışında hemen hemen her yerde, bugün artık kırsal nüfusun oranı, kentsel nüfus oranının altına düşmüştür.*
- *Yönetimde etkinlik denilebilecek son bir özellik ise, yerel yönetimin etkinliğini ve verimliliğini artırmak için, değer sistemlerinin, inançların ve kuramların bir yana bırakılmasını, yerel sorunlara pragmatik bir biçimde yaklaşarak çözüm yolları aranmasını gerekli kılmıştır.*

⁶⁰ Ankara Büyükşehir Belediyesi, **Yerel Yönetimler**, (BEM Yay., Ankara-1991), s.20.

⁶¹ KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.30-31.

W.J.M. Mackenzie, Yerel Yönetim Kuramları, adlı yapıtında, çağdaş yerel yönetim düşüncesinin dayandığı değerleri şöyle özetlemektedir: Yerel yönetimler insanların geleneksel haklarını yansıtan bir kurumdur. Yerel yönetimler aynı zamanda kimi kamu hizmetlerinin etkin ve uygun bir şekilde halka sunulması yöntemidir. Son olarak da yerel yönetimler halkın siyasal eğitiminde önemli bir rol oynamaktadır.⁶²

Friedrich August Von Hayek'e (1899-1992) göre “yerel halka olduğu kadar, onların gelecekteki liderlerine de siyasal bir eğitim okulu işlevi gören yerel yönetimlerin yaygın olmadığı hiçbir yerde demokrasinin iyi bir şekilde işlediği görülememiştir”. Yararlı idarî tecrübe ve yeniliklerin sağlanmasında olduğu kadar, demokrasinin geliştirilmesi de yerel yönetimlere dayanmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimler, Batı'nın siyasî ve idarî kurumlaşmasında ve demokratik hayatının gelişmesinde önemli bir role sahip olmuşlardır.⁶³

Son dönemde kentlerin ve yerel yönetimlerin biçim ve işlevlerinde ortaya çıkan değişime Marksist paradigma içinde kalarak cevap veren yaklaşımlar da bulunmaktadır. Bu yaklaşımlar içerisinde en öne çıkanı *eşitsiz gelişme kuramı* olmuştur. Buna göre kapitalizm sadece sosyal eşitsizlikler değil aynı zamanda da mekânsal eşitsizlikler de yaratmaktadır. Ortaya çıkan bu eşitsiz gelişmeyi ortadan kaldıramasa bile yönetilebilir bir hale getirmek ulusal devlet için bir zorunluluktur. Homojen olmayan bir mekânsal örüntüyle, homojen bir devlet yapısının başa çıkması mümkün değildir. Tarihsel süreç içerisinde yerel devlet eşitsiz gelişmeye karşı ulusal devletin bir yanıtı olarak gelişmiştir.⁶⁴

Yukarıda incelendiği üzere yerel yönetimler üzerine birçok ünlü düşünürün gerek siyasal düşünce sistemlerinden gerek içinde buldukları toplumun kültürel ve geleneksel özelliklerinden etkilenerek ileri sürdükleri farklı teoriler bulunmaktadır. Ancak bu teorilerde ortak olarak ön plâna çıkan en önemli hususlar; yerel yönetimlerin vatandaşların politik katılımına imkân tanınması ve de yerel hizmetlerin etkin bir şekilde ifasına katkıda bulunmasıdır. Yerel yönetimler aynı zamanda

⁶² Aynı, s.52.

⁶³ ERYILMAZ, **ag.m.**, s.7.

⁶⁴ Tark ŞENGÜL, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, (Temmuz-1999), s.16.

geleneksel olarak da aşırı merkezîyetçiliğe bir tepki olarak doğmuş bulunmaktadır.⁶⁵ Bugün hem Avrupa’da hem de ülkemizde yapılan reform çalışmalarının düşünsel altyapısını da bu değerlerin oluşturduğu bir gerçekliktir. Çünkü geride bıraktığımız son iki yüzyılın yükselen değeri olan güçlü merkezîyetçi devlet modeli yerini adem-i merkezîyetçi güçlü yerel yönetimlerden müteşekkil devlet modeline bırakmaktadır.

3.YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN KAVRAMLAR

Bu bölümde yerel yönetimlerde yeniden yapılandırma çalışmalarında kullanılmakta olan ve yerel yönetim reformlarına yön veren kavramlara değinilecek ve bu kavramların ülkemiz yerel yönetim sistemine yansımaları 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu bağlamında irdelenecektir. Bu bölümle ilgili olmasına rağmen hem tekrara yer vermemek amacıyla hem de AYYÖŞ’nin da temel dayanakları olmalarından ötürü AYYÖŞ’nin detaylı olarak ele alınacağı bir sonraki bölümde inceleneceğinden *özerklik-katılım-yerellik ve etkinlik* kavramlarının tanımına ve kapsamına değinilmeyecektir.

3.1.Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim

Siyasî, idarî veya hukukî bakımdan karar alma, emir verme ve uygulama yetkilerinin devletin merkezinde toplandığı, bu merkezin; hiyerarşisi içinde olsun olmasın tüm kurumları ve personelini sıkı denetim ve yönetimi altında tuttuğu yönetim tarzı, **merkezden yönetim** olarak adlandırılmaktadır.⁶⁶ Günümüzde bu yönetim tarzının mutlak bir şekilde uygulanması mümkün olamayacağından merkeze bağlı bazı makam veya görevlilere merkez adına karar alma ve uygulama yetkisinin tanınması yoluna gidilmektedir ki buna da “yetki genişliği” denilmektedir. 1982 Anayasası’nın 126. maddesi “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” denilmek suretiyle illerde Valilere merkez adına karar alma ve uygulama yetkilerini tanımıştır.

⁶⁵Garry STOKER, “Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy”, in D.King and G. Stoker (eds.), *Rethinking Local Democracy* –(Macmillan, London-1996).

⁶⁶ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku-Müfettişlik Sınavına Hazırlık**, (Alkım Yay., Ankara-1992), s.1.

“Adem-i merkeziyet, tefrik-i vezaif ve decentralisation kavramlarıyla da ifade edilen **yerinden yönetim** ise, kararların merkez teşkilâtına ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını tazammum eden bir sistemdir”.⁶⁷ Anayasamızda da yer alan yerinden yönetim ilkesi modern yönetim sistemlerinin belirleyici ve yön gösterici bir ilkesi konumuna gelmiştir. Başta Asya ve Avrupa olmak üzere birçok ülkede yapılan idarî reform çalışmalarında yerinden yönetim ilkesi uyarınca birçok kamu hizmeti yerel birimlere devredilmektedir.⁶⁸

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim, birbirlerinin tam tersi anlamlar içeren kavramlardır. Başka bir yönüyle, merkezden yönetim ve yerinden yönetim, birbirlerinin karşıtı olan ve birbirlerinin güçsüz yanlarını tamamlayan yönetim biçimleridir. Her ikisinin de üstün yanları ve güçsüz yanları vardır.⁶⁹ Bu nedenledir ki tüm dünyadaki ülkeler yönetim sistemlerini bu iki idare şeklinden bir karışım meydana getirerek şekillendirmişlerdir.

Ne bütünüyle merkezden yönetim, ne de sadece yerinden yönetim esasına göre örgütlenmiş bir devlet bulunmaktadır. Her devlet, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini şekillendirirken sosyal, ekonomik, kültürel, siyasî ve tarihi şartları dikkate alarak farklı bir yapılanmaya gitmektedir. Bu nedenle bazı ülkeler merkezden yönetime, bazıları yerinden yönetime ağırlık vermekte, diğer bazıları da bu ikisi arasında belirli bir denge kurmaya çalışmaktadırlar.⁷⁰

Yerinden yönetim ve yerel yönetim farklı anlamlar içermektedir. Kısaca vurgulamak gerekirse yerinden yönetim bir yönetim biçimi iken yerel yönetim ise bir yönetim birimini (il, belediye, köy gibi) ifade etmektedir. Anayasamız da merkezî yönetim-yerinden yönetim ilişkileri ile ilgili hükümler bulunmaktadır. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” ifadesi yer almıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin

⁶⁷ Siddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, (İsmail Akgün Matbaası, İstanbul-1966), s.610.

⁶⁸ A, FERNANDO, **Good Governance and Decentralisation in Asia**, (Manuscript, 1997).

⁶⁹ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, (İmaj Yay., Ankara-1999), s.42 vd.

⁷⁰ Bilâl ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi**, (Akademi Ktb., İzmir-1995). s. 54.

ikinci fıkrasında ise , “Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak ve kanunla düzenlenir” cümlesi bulunmaktadır.⁷¹

Merkeziyetçi yönetim, daha çok kutuplaşmaların, bunalımların ve savaşların olduğu dönemlerde kendini göstermektedir. Çünkü devletler, ülkelerinin ve vatandaşlarının birlik ve beraberliklerini koruma refleksiyle kamusal gücü mümkün olduğunca merkezde toplama eğiliminde olmaktadır. Ancak 1990’lardan sonra bloklaşmanın ve soğuk savaşın sona ermesi, iki kutuplu dünyanın tek kutuplu dünyaya dönüşmesi merkeziyetçi yönetimin irdelenmesini zorunlu kılmış ve tüm Dünyada merkeziyetçi yönetimler yetkilerini yerel yönetimlere bırakmaya başlamıştır.⁷² Örneğin; İspanya’da 1978 Anayasası ile 1985 Yerel Yönetim Yasası, Fransa’da 2003 Anayasa değişikliği ile 1982 yasal düzenlemeleri ve İtalya’da 1970’li yıllarda yapılan değişikliklerle merkeze ait birçok görev ve yetki yerinden yönetim ilkesi uyarınca yerel yönetimlere devredilmiştir.

9.Cumhurbaşkanımız Süleyman Demirel’in konumuzla ilgili olarak “Biz geçen yıllar zarfında adem-i merkeziyetçilik prensibini unuttuk; her şeyi Ankara’ya topladık. Ankara, bugün bu kadar yükün altından kalkamaz durumdadır; bu kalkamazlık da devletimizi ağırlaştırmıştır. En basit işler Ankara’da görülür hale gelmiştir. Van’ın Özalp kazasından bir vatandaş tapu meselesi için niye Ankara’ya gelsin yani, niye gelsin?”⁷³ demek suretiyle yerel yönetim reformunun gerekliliğini vurgulamıştır. Görev başındaki bakanlarımızın bile “hantal” olarak nitelendirdikleri merkezî yönetim birçok alanda kilitlenmiş olduğuna göre, yerel inisiyatif ve icraata her zamandan daha fazla ihtiyaç bulunmaktadır. Her karar Ankara’da alınır zihniyeti Türkiye’nin önünü tıkayan başlıca öğelerden biri haline gelmiştir.⁷⁴

⁷¹ Şerif ÖNER, “Türkiye’de Merkezî Yönetim İle Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi”, **Türk İdareciler Dergisi**, (Mart-1997), s.214.

⁷² İrfan KURUCU, “Merkezî Hükûmetin Taşra Örgütlenmesi Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, (Ağustos-1998), s.35.

⁷³ Cumhurbaşkanlığı, **Çankaya 1999**, (Ankara-2000), s.374.

⁷⁴ İlter TÜRKMEN, “Yerel Yönetimler”, **Hürriyet Gazetesi**, (4 Temmuz 2000).

Aslında ülkemizde sorun sadece “yetki devri”nin tam anlamıyla gerçekleşmemesinden kaynaklanmamakta, bunun yanında 1982 Anayasası’nın 126. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilmiş bulunan “yetki genişliği” ilkesinin gereği gibi işletilmemesi de yerel sorunların merkeze taşınmasında önemli bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu maddeye göre merkeze ait yetkileri kullanma hakkını haiz olan valiler genelde insiyatif kullanmaktan kaçınmakta ve en basit meseleler için bile bakanlıklarla yazışma yapılmaktadır. Nitekim İçişleri Bakanlığı 13.09.2006/75 tarih/sayılı bir genelge ile bu duruma atıfta bulunarak görüş taleplerinin minimuma indirilerek valilerin insiyatif kullanmaları gereğini vurgulamıştır.

Hizmetlerin merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bölüşümünde iktisadi kriter ve geleneksel kriter olmak üzere iki kriter öne çıkmaktadır. İktisadi kriterde hizmetin faydasının yayıldığı alan ve dışsallıklar ile hizmetlere olan talebin optimum bir şekilde belirlenmesi ve bu suretle de maksimum etkinliğin sağlanabilmesi için hizmetin hangi idareye bırakılması gerektiğinin saptanması önem kazanmaktadır. Geleneksel kriterde ise, hizmetin niteliği önemli olmakta ve bu nedenle de ulusal düzeyde bölünmezlik ve mahrum edilmezlik özelliğine sahip “milli savunma, adalet, dış politika vs. gibi” hizmetler merkezî yönetime, diğer hizmetler ise yerel yönetimlere bırakılmaktadır.⁷⁵

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilişkisini belli bir temele oturtmak gereği açıktır. Kamu gücünün tümünün merkezde toplanması yeni yüzyılın demokrasi anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Bu nedenle kamu gücünün seçimle işbaşına gelen yerel topluluk temsilcileriyle paylaşılması hem demokratikleşme hem de yönetimin halka yakınlaşmasının önemli bir vasıtası olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim 59. Hükûmetin programında yönetimin yeniden yapılandırılması ve merkeziyetçi hantal yapının aşılması başlığı altında şu konulara değinilmektedir:⁷⁶

- *Ulusal öncelikler ile yerel farklılıklar barıştırılarak kamu hizmetlerinin yerinden karşılanması temel ilke olacak, merkezî yönetim tarafından*

⁷⁵ Süleyman Ruhi AKDEMİR, “Türk Yerel Yönetimlerine Yeniden Bir Bakış”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, (Ocak-2002), s.38.

⁷⁶ 59. Hükûmet Programı, **Resmî Gazete**, (24 Mart 2003).

yürütülmesi zorunlu olmayan hizmetler, kaynaklarıyla birlikte yerel yönetimlere devredilecektir.

- *Yerel düzeyde demokratikleşmeye önem verilecek, seçimlerle oluşan yerel organlar üzerindeki merkezî idarenin denetimi, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılacaktır.*
- *Yerel yönetim reformu çerçevesinde, merkezî idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenecektir.*

Kamu yönetiminin bir parçası olan yerel yönetimler (il özel idareleri-belediyeler-köyler) idarenin bütünlüğü içinde yer alırlar. Yerel yönetimler merkezî idareye karşı belli bir özerkliğe sahip olmalarına rağmen, merkezden tamamen ayrı adeta başka bir devlet hüviyetinde işlev görmesi kabul edilmemektedir. Çünkü bu tüzel kişiler, yürüttükleri hizmetler ile kamu yararının gerçekleşmesine hizmet etmektedirler ve bunları yaparken de, ülkenin ve devletin birlik ve bütünlüğünü, kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde eşgüdüm içerisinde yürütülmesini gözetmek durumundadırlar. Tüm bu nedenlerden dolayı merkezî yönetimin, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde bir takım denetim yetkilerine sahip olması öngörülmüştür. Yerinden yönetim sisteminin sakıncalarını önlemek için merkezî yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkilerine ise de vesayet yetkileri denilmektedir. İşte günümüzde en çok tartışılan konu bu vesayet yetkisinin içeriğinin nasıl doldurulacağıdır. Yaygın olarak kabul gören görüşe göre vesayet denetiminin artık yerindelik denetimi şeklinde değil, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtildiği üzere hukukîlik denetimi biçiminde olması gereğidir.

3.2. Demokratik ve Şeffaf Yerel Yönetim

Yerel yönetimlerle demokrasi artık yan yana kullanılan kavramlardır. Yerel yönetimler, insanın özgürleşmesinde, demokrasinin yaşatılmasında ve insanların demokratik bilinç kazanmasında birincil kuruluşlardır. Katılma ve temsil gibi çağdaş demokrasinin nitelikleri en iyi biçimde yerel yönetimlerde gerçekleşmektedir. Devletin buyurma ve zaman zaman despotizme dönüşen gücünü sınırlayan plural grupların varlığı esastır. Bu plural grupların en önemlisi ise yerel yönetimlerdir.⁷⁷ Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, merkezi yönetimin demokratikleşmesi kadar önem arz etmektedir. Yerelin demokratikleşmesi için, öncelikle yöneten ve yönetilen bireylerin demokratikleşmesi gerekmektedir. Bu konu da iki yönlü sonucu beraberinde getirmektedir. Birinci yön, yönetenlerin halkı nasıl yönetime katabileceklerini ortaya koyması; ikinci yön ise yönetilenlerin bu bilince ulaşmasının temin edilmesidir.⁷⁸

Demokrasi anlayışının gelişmesi ve demokratik bilincin kökleşmesine paralel olarak, yerel yönetimlerin de önemi artmıştır. Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde başvurulan örgütlenme biçimlerinden biri olan yerel yönetimler; diğer örgütlenme biçimlerinden genel olarak, karar ve yürütme organlarının oluşumundaki farklılıklar ile ayrılmaktadır. Bu organlar ilke olarak, yöre halkı tarafından seçimle belirlenmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler, bir nevi demokrasi okulu olma özelliğine sahip bulunmaktadır.⁷⁹

Yerel yönetimler, yerinden yönetim anlayışı ile oluşturulan çeşitli örgütlenmelerin en önemlilerinden biridir. Bu kuruluşların en önemli özelliklerinden biri ise, temsili nitelikleri ve yerel demokrasi ile iç-içelikleridir.⁸⁰ Bu nedenle de bugün hemen hemen tüm ülkelerde yerel yönetimlere demokratik kurumların önde

⁷⁷ Kemal GÖRMEZ, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, *Yeni Türkiye Dergisi*, (Mayıs-Haziran 1995), s.328.

⁷⁸ Rabia Bahar ÜSTE, “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, *Türk İdare Dergisi*, Eylül-2005), s.60.

⁷⁹ Oya ÇİTÇİ, *Yerel Yönetimlerde Temsil*, (TODAİE Yay., Ankara-1989), s.5.

⁸⁰ Selçuk YALÇINDAĞ, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Mart-1995), s.13.

gelenlerinden birisi gözüyle bakılmaktadır. Bunun başta gelen nedeni ise, yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine olanak tanıyan kurumlar olmasıdır.⁸¹

Yerel yönetimler, halkın demokratik eğitimini sağlamada önemli rol oynayan kuruluşlardır. Bir başka anlatımla, vatandaşlar, demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığı yerel yönetimlerde kazanırlar. Yurttaş açısından katılma, devletine sahip çıkma, onu daha nitelikli bir düzeye getirme göreviyle eş anlamlıdır.⁸² Bu kuruluşlarda yerel sorunların çözümünde gösterilen çabalar ve edinilen tecrübeler daha sonra ulusal düzeydeki sorunların çözümünde de yol gösterici olabilmektedir.

Demokratik uygulamaların, katılımıcılığın en somut biçimde gerçekleşme olanağı bulunduğu yerler belediyelerdir. Belediyeler ayrıca demokratikleşme amacına ulaşmada da önemli bir araçtır. İnsanların rahat ve huzurlu bir yaşama kavuşturulması, onlara birinci elden hizmet götüren belediyelerin demokratik bir yönetim sistemi içerisinde özerk, katılımcı ve saydam bir biçimde görevlerini yerine getirmelerine bağlıdır. Bunları gerçekleştirme adına asıl olan “demokratik, katılımıcılık ve özerklik gibi yerel yönetim ilkelerinin Anayasada yer almasıdır”.⁸³

Demokratik yerel yönetimlerin bir diğer özelliği de; yerel yönetimlerin hizmet üretirken orada yaşayan insanların görüşlerini alması ve yapılan hizmetin yine o yörede yaşayan insanlar tarafından denetlenmesine olanak tanıyan imkânların mevcut olmasıdır. Belediyeciliğimizin en önemli eksikliklerinden birisi, halka en yakın dolayısıyla da halkın en çok sahiplenmesi gereken bir müessese olması gerekirken giderek merkezî idarenin bir devamı ve yöresel siyasî beylikler halini almış olmasıdır.⁸⁴ Önceki 1580 sayılı Kanunun yürürlükte olduğu dönem itibarıyla halkın belediyelerin karar alma sürecine demokratik yollardan ve hukuksal olarak katılabilme olanağı yeterince bulunmamaktaydı.⁸⁵ Ancak 5393 sayılı Kanun ile bu konularda birtakım adımlar atılmaya başlanmıştır.

⁸¹ KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.49.

⁸² Cem EROĞUL, *Devlet Yönetimine Katılma Hakkı*, (İmge Yay., Ankara-1991), s.161.

⁸³ Ahmet BAŞSOY, “Mahallî İdareler Reformu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Ocak-1998), s.113.

⁸⁴ Hasan CANPOLAT, “Nasıl Bir Mahallî İdare Reformu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, (Ekim-1997), s.114.

⁸⁵ İlhan ÖZAY, *Günışığında Yönetim*, (Alfa Yay., İstanbul-1996), s.15.

Bir ülkede demokratik yerel yönetimden söz edebilmek için sadece merkezî yönetim ile yerinden yönetim arasındaki ilişkilerin demokratik bir dengeye oturtulması yetmez, ayrıca yerel yönetimlerin kendi iç yapılarının da demokratik olması yani “halkın katılımına” olanak tanınması gerekmektedir.

1992 yılında gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Rio Konferansı ile gündeme gelen ve Habitat I-II süreçleriyle devam eden Yerel Gündem 21’in ana hedefi de her ülkede yerel yönetimlerin belde halkları ile katılımcı bir dayanışma sürecini üstlenmeleri ve yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşları ile bir araya gelerek çeşitli konularda çalışmalar yapmak suretiyle görüş birliğine ulaşmalarıdır.⁸⁶

Çağdaş demokrasi anlayışında katılımın en etkili uygulanabileceği alanlardan biri de yerel yönetim birimleridir. Çünkü yönetime katılmada yerel yönetimler, ilk basamak olarak büyük bir öneme sahiptir. Katılım ile; dayanışma, etkinlik ve denetim sağlanabilmektedir. Örneğin çevre temizliği alanında yerel halkı örgütleyerek hizmetle bütünleştirmek hem hizmet düzeyini yükseltmekte hem de amacın daha kolay gerçekleşmesini sağlamaktadır. Ülkemizde yerel yönetim birimlerinin bir taban hareketi şeklinde oluşmadığını dikkate alırsak, halkın belediye yönetimlerine katılımının sağlanması yerel demokrasi ve yerel özerklik kavramlarına daha işler bir anlam kazandıracığı kuşkusuzdur. Çünkü halk denetimi bireysel denetime göre daha çok dikkate alındığı için yöneticiler üzerinde bir ağırlık yaratmaktadır. Bu nedenle de yerel yönetimler üzerinde halkın denetiminin etkin bir şekilde sağlanmasına olanak tanınması çağımız gelişmelerine uygun bir adım olmaktadır.

Yerel yönetimlerde **şeffaflık** ise, yerel yönetim faaliyetlerinin gerek karar aşamalarında gerek uygulama safhalarında kamuoyunun bilgi ve denetimine açık olmasını ifade etmektedir. Şeffaflık yönetimde güvenin ve dürüstlüğün hâkim olmasını gerektirmektedir. Bu nedendir ki çağımız demokrasilerinde yönetimin her kademesinde mümkün olduğunca şeffaflık hâkim kılınmaya çalışılmaktadır. Nitekim Amerika’da 1950’li yıllardan beridir yönetimde açıklık ilkesi uyarınca yapılan çalışmalara *Günüşiğında Yönetim* adı verilmiştir. Tersinden anlam çıkarmak yoluyla

⁸⁶ TBD-KAV, **Kent Konseyleri ve Yerel Gündem**, (TBD-KAV Yay., Ankara-2001), s.5.

hareket edecek olursak şeffaflık nasıl ki demokratik idarenin bir unsuru ise kapalılık da anti-demokratik idarelerin vazgeçilmez ilkesi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bizim geleneğimizde yönetimde açıklık ilkesi var olan bir uygulamadır. Şöyle ki köklü bir geleneğe sahip esnaf teşkilâtı olan Âhilik'te özellikle de gıda üretimi ile uğraşan esnaf imalâtta kullandıkları malzemeleri halkın görebileceği yerlerde teşhir etmek suretiyle şeffaflığın en güzel örneklerinden birini vermişlerdir. Oysa günümüzde gerek sivil toplum kuruluşlarımızda gerek yönetim birimlerimizde tam anlamıyla bir şeffaflığın olduğundan bahsetmek oldukça güçtür. Ülkemizde uygulanan sistemde neredeyse gizlilik asıl, açıklık istisnai hale gelmiş bulunmaktadır. Ancak bu eğilimin son yasal düzenlemelerle (4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkındaki Kanun vs. gibi) değiştirilmeye çalışıldığı müşahade edilmektedir. Söz konusu kanunun 1.ve 5. maddelerinde şu ifadeler bulunmaktadır: “Demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarına ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. Kurum ve kuruluşlar, bu Kanunda yer alan istisnalar dışındaki her türlü bilgi veya belgeyi başvuranların yararlanmasına sunmak ve bilgi edinme başvurularını etkin, süratli ve doğru sonuçlandırmak üzere, gerekli idarî ve teknik tedbirleri almakla yükümlüdürler”.

Yönetimde şeffaflığı sağlamak için yapılması gerekenlerden başlıcaları; idarî karar aşamalarına halkın katılımının sağlanması ile halkın bilgi edinme özgürlüğünün önündeki engellerin kaldırılmasıdır. Yönetimde şeffaflığın sağlanmasıyla birlikte yöneticiler her an denetime açık olacaklarından dolayı hem daha tarafsız olacaklar, hem de daha kaliteli hizmet üreteceklerdir. Yönetimde şeffaflık aynı zamanda yozlaşmayı ve yolsuzluğu da önleyecek bir ilke olarak yöneten ile yönetilenler arasındaki güven bunalımını da en aza indirgeyecektir.⁸⁷

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yerel yönetimlerde şeffaflık ile ilgili hükümler bulunmaktadır. Şart'ın 3. maddesinde, yerel yönetimlerin organlarının doğrudan doğruya, eşit ve genel oya dayanan seçim sistemine göre oluşturulması öngörülmektedir. Aynı düzenlemede, referandum ve vatandaşların doğrudan

⁸⁷ Remzi FINDIKLI, “Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, (Eylül-1996), s.108.

katılımına olanak veren yöntemlerin uygulanmasından da söz edilmektedir. Şart'ın 7. maddesine göre yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak faaliyetlerinin kanunla ve temel hukuksal ilkelere göre belirlenmesi kabul edilmiştir. Şart'ın 11. maddesinde ise, yerel yönetimlerin özerkliklerini korumaları amacıyla yargı yoluna başvurabilecekleri belirtilmiştir.

3.3.Küreselleşme ve Bölgeselleşme

Küreselleşme son yıllarda çok sık kullandığımız kavramlardan birisidir. Bu kavram; ulusal kimliklerden ve sınırlardan bağımsız olarak dramatik ve zorunlu bir şekilde artmakta olan iletişim ve ulaşımı ifade etmektedir.⁸⁸ Küreselleşme etkileri yönünden çok boyutlu bir yapıya sahip olduğundan ne zaman başladığı tam olarak bilinmemekle birlikte XX. yüzyılın ikinci yarısıyla birlikte kendini hissettirmeye başlamıştır.⁸⁹ Küreselleşme, hem yerelin evrenselleşmesi hem de evrenselin yerelleşmesi olarak iki yönlü işleyen bir süreç olup, iki nokta arasındaki tüm olguları etkilemekte ve değişime zorlamaktadır.⁹⁰

Soğuk savaşın bitimi ile birlikte Dünyada liberal ekonomik düzen giderek yaygınlık kazanmakta ve tüm Dünyada kamu ekonomisinin fonksiyonları yeniden tanımlanmaya çalışılmaktadır. Devletin sınırlanması ve küçülmesi ve bu şekilde piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması öne çıkmakta olup, uluslararası ekonomik ilişkilerde geleneksel korumacılık anlayışı ise yerini serbest ticaret anlayışına bırakmaktadır. Bundan 20 yıl önce üzerinde tartışılması bile cesaret gerektiren “ulus-devlet”, “içişlerine karışmama” ve “sınırların dokunulmazlığı” olguları söz ettiğimiz gelişmeler karşısında değerleri hızla aşınan olgular haline gelmiş bulunmaktadır.

⁸⁸ J. TOBİN, “Financial-Globalisation”, *Proceedings of the American Philosophical Society*, (Vol. 143, No.2, 1999), s. 161

⁸⁹ Mustafa ÖKMEN, “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*, s.540.

⁹⁰ Abdulkadir MAHMUTOĞLU, “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, (Eylül-2006), s.33.

Devletin dış ticaret politika araçlarını (tarifeler, kota, miktar kısıtlamaları vs) kullanarak uluslararası ticaret üzerine sınırlamalar getirmemesi ve sadece dış ticaret alanında değil, malî konularda da devletin piyasaya daha az müdahil olması gerektiği savunulmaktadır. Eski otoriter ve totaliter rejimlerin yerini alan demokrasi artık evrensel bir değer olarak kabul görmekte ve bu çerçevede yönetilenler ile yöneticiler arasında etkin iletişime dayalı olarak katılımcı demokrasi anlayışının daha fazla işlerlik kazanması görüşü yaygınlık kazanmaktadır.

Küreselleşmenin aslında modernleşme olgusunun bir sonucu olduğu ileri sürülmektedir. Ayrıca bu kavram; ülkeler, bölgeler, sistemler ve rejimler arasındaki farklılıkları yok sayan bir ideali de yansıtır hale gelmiştir. Bilimsel, teknolojik ve özellikle de telekomünikasyon sektörlerindeki baş döndürücü gelişmelerin bir başlangıç noktası olabileceğini varsayanlar, mesafe uzaklığı kavramının artık fazlaca bir önem taşımadığını göz önünde bulundurarak insanlığı tehdit eden yeryüzündeki kirlenmenin ancak elbirliğiyle önlenebileceğini, doğal kaynakların yine bu şekilde korunabileceğini ve sonunda da insanların ortak bir kültürde birleşeceğini ummuşlardır.⁹¹ Bu düşünce tarzı özellikle Avrupa'yı etkilemiştir. Öyle ki Avrupa Topluluğu, bazılarınca, küreselleşmenin bir nüvesi olarak algılanmıştır. Rene` Dubois'in –ki bir çevrecidir- 1970'li yılların başında söylediği “tek bir dünyamız var –only one earth” sözü bu alandaki önemi yansıtmaktadır.⁹²

Küreselleşme ile birlikte gelişen iletişim imkânları sayesinde dünyanın her yerindeki insanlara benzer bir medya kültürü sunularak taleplerin aynışması sağlanmakta ve yeni talepler üretilmeye çalışılmaktadır. Sermayenin uluslararasılaşması, tüketim biçimlerinin dolayısıyla üretilen malların dünya ölçeğinde bir standarda kavuşmasına neden olmuştur. Güç, çok uluslu şirketler gibi uluslararası bazı aktörlere kaymaya başladığından, ulus devletler artık gücün tek ve tartışılmaz sahibi olmaktan uzaklaşmaya başlamışlardır.⁹³

⁹¹ TOBB, a.g.e., s.21.

⁹² Aynı, s.21.

⁹³ Yusuf ERBAY, “Küreselleşen Dünyada Türkiye”, **Türk İdare Dergisi**, (Aralık 1998), s.300.

Yine bir başka açıdan bakılacak olursa bazılarında göre küreselleşme milliyetçilik duygusunun körelmesine yol açarken, tam aksi bir görüşe göre ise, yerel kimliklere sahip çıkma ihtiyacını ve milliyetçiliği körükleyen bir etkiye sahip bulunmaktadır. Bunun örneği olarak da, Avrupa'da yükselen ulusçuluk eğilimi gösterilmektedir. Küreselleşme yüzünden ulus devlet, belli büyük sorunlar için küçük, küçük sorunlar için ise fazla büyük sayılmakta ve sonuç olarak ulus devletin artık anlamını yitirdiği öne sürülmektedir.⁹⁴

Küreselleşmeyi yücelten yaklaşım, dünyanın tek bir toplum, tek bir devlet ve tek bir kültüre dönüşeceğini ummuştur. Küreselleşme fikrine karşı çıkanlar ise sanayileşme ve modernleşmenin her yerde aynı hızla gerçekleşmediğini, bu farklılıkların az gelişmişlerin sömürülmesi ve sürekli az gelişmiş kalmaları sonucunu doğurduğunu, Dünyada yoğunlaşan uluslararası ilişkilerin yeni bir emperyalizm çeşidi yarattığını savunmaktadırlar. Kısacası küreselleşmeyi modernleşmenin kaçınılmaz bir sonucu olarak görenler olduğu gibi, küreselleşmenin geçen yüzyıldaki emperyalizmin günümüz koşullarına uydurulmuş değişik bir biçimi olduğunu ileri sürenler de bulunmaktadır.⁹⁵

Kanımızca şu bir yadsınamaz gerçekliktir ki iletişim ve ulaşımdaki bu baş döndürücü gelişmeler devam ettikçe zaman ve mekân adına mesafeler daha da kısalacak, bunun doğal sonucu olarak artan toplumlararası etkileşim ise insanlığın ortak paydasının büyümesine yol açacaktır. İnsan hak ve hürriyetleri, özel mülkiyet, demokratik, etkin ve yerinden yönetim bu manada ortak paydayı oluşturan unsurların önemlileri olarak karşımıza çıkmaktadır. Zaten bahsettiğimiz konularla ilgili olarak yapılmış bulunan birçok uluslararası antlaşma da (İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı vs. gibi) bu ortak paydanın sadece sözde kalmaması ve uluslararası belgelere geçirilmek suretiyle hukukî bir güce kavuşturulması, böylelikle daha güçlü bir biçimde korunması arzu edilmektedir.

⁹⁴ TOBB, a.g.e., s.22.

⁹⁵ Aynı, s.22.

Küreselleşme ile birlikte ulus devlet anlayışı ve katı bürokratik uygulamalar sorgulanmaya başlanmıştır. Çünkü artık gücün merkezî konumuna gelmiş bulunan uluslararası sermaye, önünde en büyük engel olarak gördüğü merkeziyetçi yapıyı değişime zorlamaktadır. Bu bağlamda ulus devletin işlevleri yeniden gözden geçirilerek yetkilerinin birçoğunun yerel yönetimlere devredilmesi ve yerel yönetimlerin de uluslararası sermaye ile buluşmasının önündeki engellerin kaldırılması hedeflenmektedir. Ayrıca devletin küçültülmesi babında ekonomiden el çektilmesi ve birtakım kamu hizmetlerinin özelleştirme yoluyla yerine getirilmesi, hiyerarşik bürokrasi yerine halkın katılımcı/denetleyici rol üstlendiği bürokrasi yapısına geçilmesi, küreselleşmenin diğer etkileri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kuşkusuz ülkemiz de küreselleşmenin yukarıda belirtmiş olduğumuz etkilerine maruz kalmakta ve kendisini yenilemeye ve değiştirmeye çalışmaktadır. Ancak yıllardır kamuoyunun gündemine hizmetlerin daha etkin ve verimli yürütülmesi adına konulan kamu yönetiminde reform çalışmalarının tek amacının bu olmadığını da bilmek gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması da dahil idarî yapılanmada yapılan bu reform çalışmalarının temelinde hizmetlerde çağdaşlığı sağlamak olduğu kadar geri plânda küresel aktörlerin (Dünya Bankası, BM, AB,Uluslararası Şirketler vb.gibi) etkisinin olduğu da yadsınamaz bir gerçekliktir.

Bu konuyu biraz daha açmanın faydalı olacağı inancındayız. Örneğin, Dünya Bankası raporlarında yer alan değerlendirmelerde, ulus-devletlerin; bölgesel eşitsizlikleri giderme, ekonomik birliği sağlama, yerel özerklikleri tanıma ve temel insan haklarını güvence altına almada başarısız olduğu vurgulanmaktadır. Yine bu değerlendirmelerde, günümüzde ekonomik etkinliklerin küreselleşmesi ve sınır ötesi bir dünya ekonomik sisteminin doğuşu ile birlikte bu sorunların devletin yeniden yapılandırılmasıyla giderilebileceği savunulmaktadır. Bu durumda devletlerin merkeziyetçi yapılanmadan vazgeçerek adem-i merkeziyetçi bir yapılanmaya gitmesi öngörülmektedir.⁹⁶

⁹⁶ Tayfun ÇINAR, Birgül A.GÜLER, **Yerel Maliye Sistemi**, (TODAİE Yay., Ankara-2004), s.8.

Birleşmiş Milletler dokümanlarında da yerelleştirmenin dört türünden söz edilmektedir. Bunlardan biri, taşra kademesinin yetki genişliği ilkesi çerçevesinde çalışması, ikincisi yerel nitelikteki tüm yetkilerin yerel yönetimlere devri, üçüncüsü yarı özerk nitelikte ve devletin sadece hukuksallık denetimi yapabildiği kentsel ya da bölgesel kalkınma birliklerinin oluşturulması nihayet dördüncüsü de hem merkezî hem de yerel birimlerdeki yetkilerin resmî yönetim yapısının dışında, özel şirketler veya hükümet dışı örgütlere (NGO'lara) devredilmesidir.⁹⁷ Nitekim bu bağlamda birçok ülkede faaliyete geçmiş bulunan bölge kalkınma ajansları⁹⁸, 25.1.2006 tarih ve 5449 sayılı Yasanın TBMM'de kabul edilmesiyle ülkemiz gündemine de yasal düzlemde de girmiş bulunmaktadır.

Küreselleşme yerel yönetimler üzerinde globalleşen sermayenin etkisini de artırmaktadır.⁹⁹ Küreselleşmeyle birlikte şehirler, uluslararası şirketler tarafından birbirlerine bağlanan yeni bir role kavuşmuş görünmektedir.¹⁰⁰ Uluslararası şirketler bu bağlamda yerel yönetim bankalarının tasfiye edilerek yerel yönetim kuruluşlarının kamu yerine özel sektörden borçlanmasını, yerel yönetimlerin özgürce borçlanmasının önündeki engellerin kaldırılmasını ve bununla bağlantılı olarak yerel bono ve kredi piyasasının kurularak küresel sermaye ile yerel yönetimlerin buluşmasının kolaylaştırılmasını istemektedirler.

Bunun yanında yerel yönetimlerin aldığı borçları ödeyebilmeleri içinde sağlam bir malî yapıya kavuşturulmasını beklemektedirler.¹⁰¹ Ülkemizde kamu ihalelerinde şeffaflığı ve denetimi sağlamak amacıyla çıkarılan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu gereğince, kamu ihalelerine yabancı şirketlerin girmesinin önü açılmış; yeni yerel yönetim yasaları ile de mahallî idarelerin uluslararası sermaye piyasasından borç almasının kolaylaştırılması hedeflenmiştir.

⁹⁷ Aynı, s.9.

⁹⁸ Yahya Can DURA, "Dünya Uygulamaları Bağlamında "Kalkınma Ajansları"nın Yapısal Analizi, **Türk İdare Dergisi**, (Haziran-2007), s.141 vd.

⁹⁹ H.Bülent KAHRAMAN-A.Yaşar SARIBAY-Fuat KEYMAN, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, (WALD Yay., İstanbul-1999), s.47.

¹⁰⁰ H. SAVITCH, **Globalism and Local Democracy**, (Palgrave;Macmillan, New York-2003), s.28

¹⁰¹ Tayfun ÇINAR, Birgül A.GÜLER, **a.g.e**, s.11-21.

Küreselleşmeyi çeşitli yönleri ile irdeleyip tartışmak başlı başına bir çalışma konusudur. Ancak bloklaşma ve küreselleşme istikametindeki gelişmelerin bir reaksiyon olarak ulus devlet anlayışının yeniden güçlenmesini ve ulusal, yöresel ya da etnik kültürlerle yeniden sahiplenme eğilimini beraberinde getirdiği ve bu akımın da giderek yaygınlaştığı yadsınamaz bir gerçekliktir.¹⁰²

Sonuç olarak, önümüzdeki dönemin küreselleşme açısından yaşamsal bir önem taşıyacağı öne çıkmaktadır. Küreselleşme hareketinin mekanizmaları olan Birleşmiş Milletler, Dünya Ticaret Örgütü ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar, dünya siyasî ve ekonomik yapısını denetleyebildikleri, sorunlara etkili çözümleri zamanında üretebildikleri, ülkelerin çıkarlarını koruyabildikleri ve bu suretle bölgesel entegrasyon ile ayrılıkçı hareketler gibi farklı oluşumlara bir alternatif oluşturabildikleri sürece varlıklarını sürdürerek küreselleşme sürecinin başarısına katkıda bulunacaklardır.¹⁰³ Aksi halde kanımızca küreselleşme sürecinden geriye dönüşün başlaması kaçınılmaz görülmektedir.

Küreselleşme ile ilintili olarak değerlendirilebilecek bir diğer kavram daha yerel yönetimlere ilişkin literatüre girmiş bulunmaktadır ki o da “Bölge”dir. Bölge terimi coğrafi bir üniteyi ifade etmek amacıyla birçok alanda eskiden beri kullanılmıştır. Örneğin Yunanistan’da bugün dahi bölge bazında demokratik plânlamaya yardımcı olmak üzere oluşturulmuş bölgeler vardır. Ancak bunlar ne mahallî idare ünitesidirler, ne de herhangi bir idarî ünite niteliğine sahiptirler. Bunlar sadece birer coğrafi ünitedirler. Fransa’da ise bölgeler, 1986 yılından itibaren il özel idarelerinin ve komünlerin yanı sıra üçüncü tür bir mahallî idare ünitesi niteliğine kavuşmuşlardır.¹⁰⁴ Öte yandan Avrupa’nın bazı ülkelerinde de mahallî idare düzeni içinde yer almayan bölge idareleri de bulunmaktadır.¹⁰⁵

¹⁰² TOBB, **a.g.e.**, s.22.

¹⁰³ T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar Borsalar Birliği, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, (DTM ve TOBB Yay., Ankara-2002), s.6.

¹⁰⁴ İsmet GİRİTLİ-Pertev BİLGEN-Tayfun AKGÜNER, **İdare Hukuku**, (Der Yay., İstanbul-2001), s.220.

¹⁰⁵ TOBB, **a.g.e.**, s.22.

Dünyada bir taraftan globalleşme yönünde gelişmeler olurken, öte yandan ilk bakışta globalleşme ile tezat oluşturan bölgeselleşme akımı yaygınlık kazanmaktadır. Dünyada çeşitli ülkeler başta iktisadi alanda olmak üzere çeşitli alanlarda birbirleriyle ittifak yapma eğilimi içerisine girmektedirler. Sosyalizmin çöküşü ile birlikte askerî alanda ittifak konusu daha farklı bir boyut kazanmış bulunmaktadır. Özetle diyebiliriz ki askerî ittifaklar yerini siyasî ve ekonomik ittifaklara bırakmaktadır.

Bölgesel bütünleşmelerin bugün geldiği noktada dünyadaki bölgesel bütünleşme hareketlerinin farklı unsurlardan hayat bulduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle bölgesel bütünleşme olgusu tek bir nedene bağlanamaz. Bu çerçevede, amaca yönelik olarak en başarılı ve derin bölgeselleşmenin AB bütünleşmesi olduğu söylenmektedir. Bu bağlamda, Avrupa'daki diğer bütünleşme hareketlerinin, AB'ye alternatif değil, onu tamamlayan veya ona katılmaya yönelik hareketler olduğu görülmektedir. Diğer bölgesel bütünleşme hareketlerinden NAFTA ve AFTA amaçları doğrultusunda başarılı bütünleşmeler olarak gösterilebilmektedir.¹⁰⁶

Bölge nedir? AB'nin bir organı olan, Avrupa Parlâmentosu'nun 18 Kasım 1988'de onayladığı Bölgeselleştirme Şartı'nda bölge "Coğrafi yönden kendine yeterli, ve nüfus, dil, kültür ve tarihsel gelenekler gibi ortak özelliklere sahip birimler" olarak tanımlanmaktadır. Bölgelerin tüzel kişiliğe sahip kılınmaları gereği ve sınırlarının saptanmasında o yörede yaşayan insanların isteklerinin dikkate alınması zorunluluğu, sınırlarında değişiklik yapılması gerektiğinde de, bunun demokratik yöntemlerle ve yörede yaşayan nüfusun görüşleri alındıktan sonra gerçekleştirilebilmesi, Şart'ın 3. ve 4. maddelerinin öngördüğü kurallardır. Şart ayrıca her bölge yönetiminin bir Meclisi, bir Yürütme Organı ve bir Başkanı olmasını öngörmüştür.**(madde 6 ve 7)**

Şart'ta bölgelerin kendi örgütlenmelerini serbestçe yapabilecekleri gösterilmiş ve ekonomik gelişme ile yurttaşlara sunulacak hizmetler konusunda kendilerine geniş bir özgürlük alanı bırakılmıştır. Özellikle, bölgesel gelişme politikası, bölge plânlaması, tarım, ulaşım, turizm vs. gibi görevler bölgelerin görev alanları içinde bulunmaktadır. Bu yetkilerin kullanılması sırasında, bölgelerin, yerel yönetimlerin

¹⁰⁶ Hüseyin NEBİOĞLU, "Bölgeselleşme Hareketleri Bağlamında 21.Yüzyılda Türkiye", www.dpt.gov.tr(1 Mart 2003).

görev alanlarına girmelerinin önlenmesinde ulusal yasaların ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bir güvence oluşturması gereğine de Şart'ta yer verildiği dikkat çekmektedir. **(madde 12/3)**

Gerek bu fıkra, gerek üye devletlerin Özerklik Şartı'nı imzalamaya ve onaylamaya davet edilmelerine ilişkin fıkra, Bölgeselleşme Şartı'nın, bölgeselleşmeyi yerel yönetimlerin özerklikleri aleyhine bir gelişme olarak görmek istemediğini açıkça ortaya koymaktadır.¹⁰⁷

Avrupa Konseyi'nin Daimî Konferans (*Standing Conference*) adını taşıyan organı -ki halen Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adını almıştır- bölgeler konusunda devamlı çalışmalar yapmakta ve bu ünitelerin etkin hale gelmesi ve diğer idarî ünitelerle uyum halinde çalışması için gayret göstermektedir.

Avrupa Birliği'ni kuran ve 7 Şubat 1992'de Maastricht'te imzalanan Antlaşma'nın, 198/a maddesinde "*Bölgeler Komitesi*"nin kurulması öngörülmüştür. Madde hükmü aynen şöyledir: "*Bölgesel ve yerel meclislerin temsilcilerinden oluşan bir komite -bundan böyle Bölgeler Komitesi olarak anılacaktır- danışmanlık statüsüyle kurulmuştur*".

Görülüyor ki, bölgeler artık bir kavram, hatta istisari nitelikte de olsa bir kurum olarak uluslararası bir antlaşmada yer almıştır. Kaldı ki, hukukî bazı düzenlemeler sonunda, idare hukukunda öngörülen normlara uygun mahallî ünite birimlerine de dönüştürülebilmektedirler. Ancak, oluşturulmaları için öngörülen dil, kültür ve tarihsel gelenekleri içinde dil hariç, diğerlerinin hem saptanması, hem de coğrafi bir sınır içinde yerleştirilmeleri oldukça güçtür. Bu durumun sonuçta, ulusal bazı şovenliklere olduğu gibi, bölgesel bir şovenliğe yol açması da üzerinde durulması gereken sosyal ve siyasal bir risktir. Avrupa Topluluğu'ndaki bölgeler bir çok devletten oluşan bir topluluğun sınırları içinde yer almakla birlikte (örneğin Bask bölgesi) ne ölçüde özgür olurlarsa olsunlar, sonuçta ulusal kimliğin dışındaki bir üst otoritenin iradesine tabi olacaklardır.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Ruşen KELEŞ, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, (TBD-K AV Yay., Ankara-1999), s.60.

¹⁰⁸ TOBB, *a.g.e.*, s.24.

Türkiye'deki duruma bakacak olursak; üniter bir yapıya sahip ülkemizde bölge kavramı daha ziyade coğrafi anlamda kullanılmakta olup, mahallî idare birimi veya siyasal anlamda federalizm şeklinde yorumlanabilecek bir kavram olarak hayatiyet kazanamamıştır. Zaten Anayasa Mahkemesi de bir kararında “*Anayasa, bölgeler içinde özerklik ve özyönetim adı altında ayrılık getiren yöntemlere-biçimlere kapalıdır*”¹⁰⁹ demek suretiyle siyasal anlamda federalizm’in mümkün olmadığını vurgulamaktadır. Ramazan YILDIRIM’a göre bir kamusal hizmetin yerine getirilmesi il ölçeğini aşıyorsa, o hizmet için istisnai olarak bölgesel örgütlenme yoluna gidilmelidir. Ancak bu nitelikteki bir hizmetin il ölçeğinde sunulması daha etkin ve verimli bir hizmet sunumuna neden oluyorsa bu durumda bölge ölçüsünde örgütlenme Anayasal ilkelere ters düşmektedir.¹¹⁰

Ülkemizde taşradaki idari yapılanmada il düzeyi baz alınmakla birlikte bazı bakanlıklar idarî yapılanmalarında, hizmetlerin gereklilikleri bakımından bölge kuruluşları olarak örgütlenmişlerdir. Örneğin; Karayolları Bölge Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Bölge Müdürlüğü, Meteoroloji Bölge Müdürlüğü gibi. Bunların yanında ekonomik ve idarî bir kalkınma plânı olarak Güneydoğu Anadolu Projesi ve olağanüstü hal dönemlerine/illerine mahsus idarî birim olarak Olağanüstü Hal Bölge Valiliği şeklinde yapılanmalar da olmuştur.

Bölge'nin bir mahallî idare birimi olarak mahallî idare sistemimize dahil edilmesini, ülkemizin şartları ile birlikte düşündüğümüzde pek yararlı sonuçlar doğurmayacağı kanaatindeyiz. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki bölge kuruluşu olmadan demokratikleşmeme veyahut AB'ne girememe gibi bir durum söz konusu değildir. Bu daha ziyade devletlerin yapısı, tarihi geçmişi ve kültürel yapılarıyla alakalı bir konudur. Ülkemizde illerin ve belediyelerin üzerinde bir bölge yerel yönetiminin oluşturulması kanımca hizmetten ziyade kırtasiye ve bürokrasiyi arttırmaya yarayacaktır. O nedenledir ki kamunun yeniden yapılandırılması bağlamında birçok bölge kuruluşu verimli olamadıkları gerekçesiyle kaldırılmıştır.

¹⁰⁹ Anayasa Mahkemesi, 14.02.1997, E.1996/1, K.1997/1, KBB, www.anayasa.gov.tr

¹¹⁰ Ramazan YILDIRIM, **İdare Hukuku Açısından GAP**, Cemre Yay., (Diyarbakır-2000), s.90.

Bölge yönetimi yerine birden çok ili veyahut belediyeyi ilgilendiren makro ölçekli hizmetler için idareler arası birlik kurulması daha faydalı olacaktır. Şöyle ki mahallî idareler arasında birlik kurma öteden beri ülkemizde uygulanan bir yöntem olarak karşımıza çıkmaktadır. Zaten yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu ile bu birlikler yönünden hissedilen en büyük eksiklik olan yasal temel de oluşturulmuş bulunmaktadır. Bu birliklerin kurulmasının bir faydası da amaç gerçekleştiğinde birliğin sona erdirilebilmesidir. Böylelikle hem merkezî idare hem de yerel idareler gereksiz malî ve idarî külfetten kurtulmuş olacaklardır. Ancak Anayasal gereklilik uyarınca 5355 sayılı Yasa'nın 4. maddesindeki birlik kurmanın Bakanlar Kurulu kararına tabi tutulmuş olmasını kanımızca aşırı merkezîyetçi bir düzenleme olarak nitelendirmekteyiz.

3.4. İdari Vesayet

İdarî vesayetle ilgili açıklamalara geçmeden önce genel olarak denetim hakkında bilgi vermenin uygun olacağı düşüncesindeyiz. **Denetim**, kamu kurum ve kuruluşlarında hataların önlenmesine yardımcı olmak, bu kurum ve kuruluşlar ile çalışanların gelişmesine, yönetim ve denetim sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla, hizmetlerin süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartların göre, tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.¹¹¹ Görüldüğü gibi denetim bir amaç değil kurumlarda hataların önlenmesine ve daha iyi çalışmasına hizmet eden bir araç konumundadır. Denetimin asıl işlevi denetim sonucunda hazırlanan raporlarda görülmektedir. Çünkü bu raporları alan makam, denetim vasıtasıyla kurumlarda tesbit edilen eksiklikleri ve de uygulamada sıkıntıya yol açan mevzuat hükümlerini bu raporlar sayesinde öğrenebilmekte ve de bunları gidermek için harekete geçmektedir.

¹¹¹ Orhan Veli ALICI, **Belediyelerin İç ve Dış Denetimi**, (Mahalli İdareler Derneği Yay., Ankara-2007), s. 3

Denetimin etkin olabilmesi için birtakım özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bunlar; denetim sürecinin tüm safhalarına titizlikle riayet olunması, denetim esnasında objektif ve subjektif veriler arasındaki dengenin sağlanması, denetim sisteminin değişen standartlara uygunluğunu sağlama amacıyla gerekli esnekliği taşıması, denetim sisteminin ekonomik olması ve denetim sisteminin kuruluş içindeki bilgi ve verilerin elde edileceği kritik denetim noktaları üzerine bina edilmesi olarak özetlenebilmektedir.¹¹² İdari vesayet'e geçmeden önce son olarak siyasal ve yargısal denetime kısaca değinilecektir.

Siyasal denetim yasama organı tarafından yapılan denetimdir. Parlatentonun hükümet üzerindeki denetiminin gerçekleştirilmesini sağlayan hukuki araçlara, denetim yolları denir.¹¹³ Anayasaya göre yasama organı soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru araçlarıyla tek tek bakanlıklar veya bakanlar kurulu üzerinde siyasi denetim yapar. Demokrasilerde parlamento halkın temsilcisidir. Yerel yönetimlerde kendilerine verilen yetkileri parlamento'nun iradesinden alırlar. Dolayısıyla yerel yönetimlerin parlamentolar tarafından denetlenmesi hususu tüm modern demokrasilerde bulunan bir denetim şekli olmaktadır. Ancak bu denetim direkt bir denetim olmaktan ziyade dolaylı bir denetim olarak karşımıza çıkmaktadır.

Siyasal denetim bağlamında İskandinav ülkelerinde uygulanmakta olan ve de 5548 sayılı yasa ile uygulamaya geçirilmeye çalışılan Kamu Denetçiliği (Ombudsman) kavramına da değinmeyi uygun görmekteyiz.¹¹⁴ Ombudsman kurumu aracılığıyla vatandaşlar, bir yandan belli konulardaki şikâyetlerini bu kuruma iletmekte diğer yandan da yönetimin çeşitli kademelerindeki aksaklıklardan ombudsmanı haberdar etmek suretiyle katılımlı denetimi sağlamaktadırlar.¹¹⁵ 5548 sayılı Kanunun 1. maddesinde kanunun amacı "gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, Türkiye Cumhuriyeti'nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete

¹¹² Erol EREN, **Yönetim ve Organizasyon**, (Beta Yay., İstanbul-2001), s.306 vd.

¹¹³ Ergun, ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, 5. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1998, s. 271.

¹¹⁴ Şükrü KARATEPE, "Türkiye'nin Yönetim Sorunları", **Yeni Türkiye**, (Mayıs-Haziran-1995), s.173.

¹¹⁵ Zehra ODYAKMAZ-Tufan ERHÜRMAN, "Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı", **Yeni Türkiye**, (Eylül-Aralık 1998), s.3762.

uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak...”olarak açıklanmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı olan Kamu Denetçiliği Kurumu; idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, Türkiye Cumhuriyeti’nin Anayasada belirtilen nitelikleri çerçevesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir (madde 4-9).

Söz konusu kanun hükümleri incelendiğinde, öncelikle kurumun TBMM’ye bağlı olması; baş denetçi ve denetçilerin yine TBMM tarafından seçilmesi¹¹⁶; Yine başdenetçi ve denetçilerin ceza soruşturma ve kovuşturmalarının Meclis iznine tabi olması ile Kamu Denetçiliği Kurulu’nun, yaptığı faaliyetleri içeren raporlarını Meclis Dilekçe ve İnsan Hakları Karma Komisyonuna iletmesi hükümleri karşısında Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Meclis adına siyasi denetim yapan bir kuruluş hüviyetinde olduğunu söylemek abartı olmayacaktır. Bu bakımdan Kurumun yaptığı denetimin bir idari vesayet denetimi olmadığı sonucuna da varılacaktır. Mevcut haliyle Kurum, Meclis adına görev yapan Sayıştay ile organik açıdan benzerlik taşımaktadır.¹¹⁷

Yargısal denetim ise anayasasal düzlemde bazı istisnalar haricinde (Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu ve Cumhurbaşkanının resen imzaladığı kararlar gibi) idarenin hukuka aykırı olduğu düşünülen her türlü işlem ve eylemlerine karşı kullanılan denetim yolunu ifade etmektedir. Ülkemizde “yargı birliği” yerine “idari yargı” sistemi uygulaması nedeniyle yerel yönetimler üzerindeki yargı denetimi idare mahkemeleri tarafından yerine getirilmektedir.¹¹⁸ Yargı denetimini yapanların “bağımsızlık” niteliği ile bu denetimin “yerindelik” esasına göre değil de “hukukilik” esasına göre yapılması ve de yargı denetimi sonucunda verilen kararların kesin hüküm hüviyetine haiz olup herkes için bağlayıcılık ifade etmesi bu denetim yolunu diğer denetim yollarından ayıran en önemli özellikler olarak karşımıza çıkmaktadır. Yargı denetiminin bir önemi de şu şekilde karşımıza çıkmaktadır. Yargı

¹¹⁶ Adı geçen kanunun ilk defa başdenetçi ve denetçilerin seçilmesini öngören geçici birinci maddesinin yürürlüğü Anayasa Mahkemesinin 27.10.2006 tarih ve E.2006/140 ve K.2006/33 sayılı kararı ile durdurulmuştur. www.anayasa.gov.tr

¹¹⁷ Savaş BAYINDIR, İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, (Yayımlanmamış Doktora Tezi, (Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-2007), s.12.

¹¹⁸ İsmet GİRİTLİ, Pertev BİLGİN, Tayfun AKGÜNER, **İdare Hukuku**, (Der Yayınları, 2. Bası, İstanbul-2006), s. 18-19.

organları, yerel yönetimleri bir yandan denetlerken, diğer yandan da yerel yönetimlerin haklarını koruyacak kararlar da alabilmektedirler. Özellikle yerel yönetimlerin özerkliğine halel getirecek durumlarda bu tür kararlara sıkça rastlanabilmektedir. Öte yandan yargı denetiminin de bir takım sakıncaları yok değildir. Bunlardan en önemlisi yargı denetiminin yavaş işlemesi dolayısıyla kamu hizmetlerinin yürütülmesini aksatabilmesi ihtimalidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte denetim yetkisinin kullanılması bakımından idari vesayet makamları ile yargı organları yeni bir göreve ve yetki paylaşımı içerisine girmişlerdir. Önceki sistemde yerel yönetimler tarafından alınan kararlar idari vesayet makamlarınca duruma göre onaylanmakta, değiştirilebilmekte veyahut da iptal edilmekte idi. Yeni sistemde ise idari vesayet makamları onaylamadıkları yerel yönetim kararlarının iptali için idari yargıya götürmekte, dolayısıyla yerel yönetim kararları ancak yargı kararına müstenit olarak iptal edilebilmektedir. Bundan sonraki açıklamalarımız idari vesayet üzerine olacaktır.

Tanım olarak *idarî vesayet*, merkezden yönetimin, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uyguladığı ve bu idarelerin eylem ve işlemlerini kanunda öngörülen sınırlar içerisinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir.¹¹⁹ İdarî vesayet bazen merkezî idarenin taşra örgütleri üzerindeki denetim yetkisi olan *hiyerarşi* ile karıştırılabilmektedir. Oysa idarî vesayet hiyerarşiden tamamen farklı bir kavramdır. Bir kere idarî vesayette iki ayrı tüzelkişi bulunmaktadır. Hiyerarşide ise üst ve ast aynı tüzelkişilik içerisinde bulunmaktadır. İdarî vesayet kanunla sınırlıdır dolayısıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde gerçekleştirilir. Hiyerarşide ise kanunen açıklık olmasa dahi üst, astın işlemlerini denetleme, düzeltme ve iptal yetkisine sahiptir.¹²⁰

Anayasamızda idarî vesayetle ilgili olarak 127. maddenin 5. fıkrasında “*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*”

¹¹⁹ Orhan PİRLER-Nuri TORTOP-Ahmet BAŞSOY, **Belediyeler ve İdarî Vesayet**, (TBD-KAV Yay., Ankara-1995), s.40-41.

¹²⁰ Turan YILDIRIM, **a.g.e.**, s.22.

denilmektedir. Buna göre idarî vesayet gelişigüzel kullanılabilen bir yetki olmayıp ancak kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde kullanılabilen bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedendir ki idarî vesayetin katı bir şekilde uygulanması, belediyeleri etkin bir şekilde hizmet vermekten alıkoyan bir engel durumuna getirebilecektir. Buradan hareketle, idarî vesayet denetimi yapılırken, belediyelerin özerkliğini zedeleyecek veya ortadan kaldırarak belediyelerin girişimciliğini önleyecek, yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyecek tasarruflardan kaçınmak gerekmektedir.¹²¹

Anayasanın idari vesayet yetkisini açıklayan 127. maddesinin 5. fıkrası hükmü idari vesayet yetkisinin hem hukukilik hem de yerindelik denetimini içerir şekilde yorumlanmaya açıktır. Nitekim sayın Eryılmaz¹²² bu maddenin anlam itibarıyla yerindelik denetimini de içerdiği görüşünü paylaşmaktadırlar. Bu nedenle yapılacak bir Anayasa değişikliği ile merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sadece hukuka uygunluk açısından denetim yetkisine sahip olduğu açıkça belirtilmelidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi “yerel yönetimlerin **idarî denetiminin** ancak kanun ve anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceği” bu denetimin “normal olarak sadece kanuna ve anayasal ilkelere uygunluk amacıyla yapılabileceğini”, denetimin “korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olması gerektiğini” hükme bağlamıştır. Sonuç olarak, bu yönü ile Anayasada öngörülen denetim anlayışı ile Özerklik Sartı'nda öngörülen denetim anlayışı arasında çelişki bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi ise idarî vesayeti, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi olarak tanımlamakla birlikte bu yetkinin, sınırsız ve takdire bağlı olmayıp, “... mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması...” amaçlarına yönelik olmasını öngörmüştür. Ayrıca, idarî vesayet yetkisinin, merkezden yönetimin elinde sadece biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülmemesi gerektiğini bu yetkinin, aynı zamanda demokratikleşme

¹²¹ Zerrin TOPRAK KARAMAN, **Yerel Yönetimler**, (Dokuz Eylül Üniversitesi Yay., İzmir-1996) s.235.

¹²² ERYILMAZ, **a.g.e.**, s.171.

sürecinde yerel plândaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmesi gerektiğini de vurgulamıştır.¹²³

İdarî vesayet birtakım özelliklere sahiptir. Bu özellikler şu şekilde sıralanmaktadır:¹²⁴

- *İdarî vesayet, idarî bir denetimdir. Bu nedenle ancak idarî makamlar tarafından kullanılabilir.*
- *İdarî vesayet, kanuna dayanır ve onunla sınırlıdır. Yani merkez yetkisini, kanunda açıklık olan yerlerde ve kanunun gösterdiği biçimde kullanır.*
- *İdarî vesayet, esas itibarıyla devletin genel menfaatlerini, devletin birliğini, kamu hizmetlerinin uyumunu sağlamak ve korumak amacıyla konulmuştur. Bununla beraber bu denetimin aynı zamanda yerel halkın korunması ve bu halkın yerel otoritelerin keyfî eylem ve işlemlerinden korunması için de kullanılacağı kabul edilmiştir.*
- *İdarî vesayet, kanunla, merkezdeki bir organ veya makama veya merkeze bağlı bir memura tanındığı ve merkeze ait bir yetki olduğu için hiyerarşi tabaka ve dereceleri içinde kullanılmaz. Bu nedenle, kendisine bu yetki verilen makam veya kişi bu yetkiyi başkasına devredemez veya o kişi veya makam adına başka bir kişi veya makam bu yetkiyi kullanamaz.*
- *İdarî vesayet, yerinden yönetim birimlerinin işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır.*

¹²³ Anayasa Mahkemesi Kararı(E.1987/18-K.1988/23), www.anayasa.gov.tr (15.05.2004).

¹²⁴ Süleyman ARSLAN, *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezî İdarenin Mahallî İdareler Üzerindeki Denetimi*, (AİTİA Yay., Ankara-1978), s.59-61.

İdarî vesayetın sınırlarının ne olacağı geçmişten günümüze kadar tartışılan bir husus olmaktadır. 1877 yılında Meclis-i Mebusan'da Vilâyetler Kanunu Tasarısı'nda yer alan “meclis kararlarının mülkî amirini onayına tabi tutulması” hükmüne ilişkin olarak söz alan Bursa mebusu Rıza Efendi bu maddeye itirazın “Efendim, eğer meclis-i idarelerin verdikleri kararları tatbik için kudretleri olmazsa ve bu kararlar, vali ve kaymakamların şahsî içtihatlarına terk edilirse halk indinde itibarı olmaz. Kendileri kukla mahiyetinde kalırlar. Devletçe gönderilen resmî bir memurun işgal ettiği makam ve ifa ettiği vazife ne olursa olsun, mahallî ihtiyaçları, o şehir ve belde de yaşayan eşraf ve muteberan kadar bilemez”¹²⁵ demek suretiyle ta o günden idarî vesayetın sınırlarının nereye kadar olması gerektiğine atıfta bulunmaktadır.

İdarî vesayet, hukuka uygunluk denetimi ve yerindelik denetimi olarak tezahür edebilmektedir. Danıştay'a göre idari işlemlerin hukuka uygunluk denetimi bu işlemlerin tesis edildiği tarihte yürürlükte bulunan mevzuata uygun olarak tesis edilmiş olup olmadığının tespiti dir. (DİDDGK, 17.10.1997, E.1995/769, K.1997/525)¹²⁶ Yerindelik denetiminde ise işlem veya eylemin hukuka uygunluğundan öte, yapılan işlem veya eylemin yerindeliği, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygunluğu denetlenir.¹²⁷ Yerindelik denetimi günümüzde uygun görülmeyen bir denetim biçimidir. Çünkü bir kararın yerinde olup olmadığının takdiri esas olarak kararı alan makama aittir.¹²⁸ Genel ilke olarak idarî vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını ya iptal etme ya da olduğu gibi kabul etme durumundadırlar. Yani istisnai durumlar haricinde bu kararları değiştiremezler veya değiştirerek onaylayamazlar. Bozulan veya kaldırılan kararlar yerine de, ancak yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri karar alabilirler. Eğer kararın bir kısmı yasalara uygun ve bir kısmı aykırı ise, idarî vesayet makamı ancak yasalara aykırı olan kısmı bozabilmektedirler.¹²⁹

¹²⁵ Teoman ÜNÜSAN, “Seçilmişler-Atanmışlar” **Yeni Türkiye**, (Mayıs-Haziran 1995), s.29.

¹²⁶ www.danistay.gov.tr (09.12.2007).

¹²⁷ GİRİTLİ-BİLGİN-AKGÜNER, **a.g.e.**, s. 75.

¹²⁸ PİRLER-TORTOP-BAŞSOY, **a.g.e.**, s.42.

¹²⁹ **Aynı**, s.43.

Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki denetim genelde hukuka uygunluk denetimini amaçlamakla birlikte 5393 sayılı Kanuna baktığımızda bu denetimin bazı hususlar bakımından aşırı-vesayet niteliğini taşımakta olduğunu görmekteyiz. “İdarenin bütünlüğü” ilkesi gereğince yerel yönetimlerin denetimsiz bırakılması düşünülemez; bu nedenledir ki sınırlı kaynakların en rasyonel biçimde kullanılması, bölgesel farklılıkların giderilmesi ve gelişmede bir örneklik sağlanması amaçlarıyla denetim gerekli olmaktadır. Ancak diğer taraftan da yerel yönetim sisteminin gerektirdiği özerklik düşüncesinden tamamen vazgeçilmemelidir. Uygulamada Danıştay kullanılan yetkinin idarî vesayet sınırları içinde kalıp, kalmadığını, hizmet gerekleri ve kamu yararı ölçütlerini kullanarak denetlemektedir.¹³⁰

Sonuç olarak belediyelerimiz üzerinde yukarıda incelediğimiz üzere birçok denetim yolu olmakla birlikte bunlar içerisinde en önemlisinin idari vesayet denetimi olduğu söylenebilir. Mesleki hayatımdaki gözlemlerim ve de belediye başkanları ile bire bir görüşmelerden edindiğim kanaat de aynı yöndedir. Kanımızca, diğer denetim yollarının daha az etkin görülmesinin nedenleri ise; siyasi denetim yolunun doğrudan değilde dolaylı bir denetim yolu olması ve de sürecin uzunluğundan ötürü yargı denetiminin vatandaşlarca sık kullanılan bir yöntem olmamasıdır.

¹³⁰ Turan YILDIRIM, a.g.e., s.22.

İKİNCİ BÖLÜM
AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI ve ŞART'IN
AVRUPA'DAKİ YANSIMALARI

1. ŞART'IN KAPSAMI, İLKELERİ ve TÜRKİYE'NİN ÇEKİNCELERİ

1.1.Genel Olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi bünyesinde yerel ve bölgesel sorunlar için kurulmuş bulunan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yürütme Kurulu'nun öncülüğünde ve Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın sunduğu bir projeye dayanılarak hazırlanmıştır. Şart 21 Kasım 1988 Tarihinde imzalanmış ve 1991 yılında TBMM'nce uygun bulunması üzerine, Bakanlar Kurulu'nca 6 Ağustos 1992 Tarihinde 92/3398 sayılı kararla onaylanmıştır. Şart'ın 15.maddesine göre, yürürlüğe girmesi için en az 4 üye ülke tarafından onaylanması gerektiğinden, bu durumun gerçekleştiği an olan 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹³¹

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, dibeçe ve üç bölümden oluşmaktadır. I. Bölüm 10 maddeden müteşekkildir. Bu bölümde özerk yerel yönetim ilkesi ile özerk yerel yönetimlerin nitelikleri düzenlenmiştir. II. Bölümde ise birinci bölümdeki kurallara uyulmasını sağlamak amacıyla devletlere düşen yükümlülükler düzenlenmiştir. Bu bölümde yer alan 12. maddede, birinci bölümde yer alan 30 paragraftan 14'nün kabulü zorunlu ve 16'sının ise kabulü isteğe bağlı paragraflar olduğu belirtildikten sonra Özerklik Şartı'na taraf olmak isteyen ülkelerin kabulü zorunlu 14 paragraftan asgari 10 tanesi kabul edilmek suretiyle toplam 20 paragrafın kabul edilmesi gerektiği öngörülmüştür. Son olarak III. Bölümde yürürlük ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.

¹³¹ İçişleri Bakanlığı, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, (Türk İdare Dergisi'nin Aralık 1995 Eki), s.13.

Avrupa’da yerel demokrasi fikirlerinin hızlı gelişimi sonucu Şart’ın yeniden bu gelişimler paralelinde yeniden ele alınması gereği savunulmaktadır. Bu amaçla Şartın modernize edilmesi ve bir Ek Protokol ile takviye edilmesi hususu, 15-16 Ekim 2007 tarihinde İspanya’nın Valencia şehrinde yapılan yerel ve bölgesel yönetimlerden sorumlu bakanları bir araya getiren zirvede görüşülmüştür. Konu ile ilgili çalışma gruplarının ve Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği’nin uzun hazırlıklarının ardından Avrupalı bakanlar tarafından kabul edilen Valencia Deklarasyonu, bu yeni bir yapı arayışına yeni bir ivme kazandırmıştır. Bu Deklarasyonun özerklik şartı’na ilgilendiren kısmı şöyle özetlenebilir. Yerelde demokrasi daha fazla kökleşmeli; yurttaşların karar alma mekanizmalarına katılımını artırıcı politikalar daha fazla izlenmelidir. Bunun için kentlilerin katılım ve bilgilendirme hakları teminat altına alınmalı ve bu amaçla AYYÖŞ’na bir Ek Protokol yapılmalıdır. Bahsi edilen ek belgenin taslak çalışmaları Avrupa Konseyi tarafından sürdürülmektedir.¹³²

1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın İlkeleri

Şartın getirmiş olduğu ilkeler genel hatlarıyla 4 ana başlık altında incelenecektir.

1.2.1.Yerel Özerklik İlkesi

Yerel özerklik ilkesi 1980’li yıllardan beridir ülkelerin yönetim yapılarının yeniden yapılandırılmasında etkili rol oynayan bir ilkedir. Günümüzde dünya ülkelerinin % 95’inde seçimle gelen yerel yönetimler görev yapmakta ve birçok ülkede yerel yönetimleri mali ve idari yönden güçlendirici çalışmalar yapılmaktadır.¹³³ Bu nedenledir ki AYYÖŞ’nın da üzerinde durduğu en önemli konu Şart’a da adını vermiş bulunan yerel özerklidir.

¹³² Murat DAUDOV, “Dış Etkenler ve Türk Yerel Demokrasisi”,

http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab_birlik_dergisi_nisan_08.pdf, (27.05.2008).

¹³³ Nina LUTTER, “Decentralization, a set of policies that encompasses fiscal, political and administrative changes, can impact virtually all aspects of development”, World Bank-2001,

<http://www.bmz.de/EN/service/infothek/fach/spezial/spezial059pdf.pdf> (09.06.2008).

Özerklik, muhtariyet ve otonomi kavramlarıyla da ifade edilebilmektedir. AYYÖŞ'nin 3. maddesinde özerk yerel yönetim kavramı şöyle tanımlanmıştır: “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.”¹³⁴ Değişik bir tanımlama ile özerklik “Yerel yönetimin, kendisine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin olarak anayasa ve yasalar (ve öteki hukuk kuralları) çerçevesinde, özgürce öncelikleri belirleme, uygulamaya ilişkin kararları alma, bunlar için kaynak yaratma, örgütlenme ve uygulamayı gerçekleştirme yetkileri anlamındadır.”¹³⁵ Buradan çıkarılacak sonuç idarî vesayet sınırlarının kanunla belirlenmesi ve yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemeyecek boyutta olmasıdır.

Konseyn öngördüğü özerk yerel yönetim anlayışında esas olarak idarî vesayet, özerklik ve yerel demokrasi arasında iyi bir dengenin kurulması savunulmaktadır. Bu denge hizmetlerde ekonomik verimliliğin ve idarî etkinliğin bir gereğidir. Yoksa bütün sistemlerde yerel yönetimler üzerinde bir denetim mekanizması bulunmaktadır.¹³⁶ İşte işin püf noktası da burada yatmaktadır. Çünkü bu denge yukarıda açıklandığı üzere iyi ayarlanamaz ise yönetim sistemi iyi çalışmayacak ve dolayısıyla hantallaşacak bunun sonucunda ise vatandaşlar kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde almaktan mahrum kalacaklardır.

Birçok yerde tanımlanan özerklik 1961 Anayasasında ifadesini bulan anlama göre; kurumların kendi hizmetlerini, kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda yürütebilmesi ve kendi malî kaynaklarını yaratıp harcama yapabilmeleridir.¹³⁷ Anayasa Mahkemesi bir kararında yerel yönetimlerde özerkliği şu şekilde tanımlamıştır: “Yerel yönetimlerde özerklik ise, Anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir”¹³⁸

¹³⁴ Selçuk YALÇINDAĞ, *Yerel Yönetimler-Sorunlar Çözümler*, (TÜSİAD Yay., İstanbul-1995), s.132.

¹³⁵ Selçuk YALÇINDAĞ, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, s.17.

¹³⁶ Halil ÜRÜN, “Özerk Belediyeler Hizmete Canlılık Getirecek”, *Mahalli Bülten*, (S.1, Ankara-1991), s.7.

¹³⁷ Ruşen KELEŞ-Fehmi YAVUZ, *Yerel Yönetimler*, s.20.

¹³⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı(E.1987/18-K.1988/23), www.anayasa.gov.tr (15.05.2004).

Kısacası belediyelerin özerkliğinden söz edebilmek için bir takım koşulların varlığı gerekmektedir. Bu koşullar şu şekilde sıralanmaktadır:¹³⁹

- *Karar alma yetkisinin bulunması,*
- *Bağımsız organlara sahip olmak,*
- *Parasal olanaklara sahip olmak.*

Buradan hareketle özerklik kavramının başlıca üç boyuttan oluştuğu görülmektedir:¹⁴⁰

- *Siyasal özerklik,*
- *Yönetmel özerklik,*
- *Malî özerklik.*

Genellikle federatif yapıli devletlerde söz konusu olan **siyasal özerklik**, federal yapıyı oluşturan her bir birimin kendisini ilgilendiren konularda belli ölçüde yasama ve yargı yetkilerine sahip olmaları anlamına gelmektedir.¹⁴¹ “Türkiye Cumhuriyeti, siyasal yerinden yönetim ilkesine göre değil, yönetmel yerinden yönetim ilkesini benimseyerek kurulmuş (tekçi, üniter) bir devlet”¹⁴² olduğu için ülkemizde siyasal özerklik söz konusu değildir.

Yönetmel özerklik, özerk kuruluşların kendi organları aracılığı ile kesin ve icrai kararlar alabilmeleri ve de karar ve hareket serbestisine sahip olabilmeleridir.¹⁴³ Günümüzde, bu karar organlarının atama ile değil seçimle oluşturulmaları da yönetmel özerkliğin bir ön koşulu olarak kabul edilmektedir.

Malî özerklik ise, özerk kuruluşların ayrı malvarlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların öngördüğü esaslar çerçevesinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini ifade etmektedir.¹⁴⁴ Mahallî idareler merkezî idarenin kendisine verdiği veya kendi öz kaynaklarından sağladığı gelirleri

¹³⁹ Orhan PİRLER, Nuri TORTOP, Ahmet BAŞSOY, a.g.e., s.34-35.

¹⁴⁰ TBD-KAV, **Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı**, (Ankara-1995), s.15.

¹⁴¹ Aynı, s.15-16.

¹⁴² KELEŞ, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.84.

¹⁴³ Halil KALABALIK, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, Seçkin Yay., (Ankara-2005), s.260.

¹⁴⁴ TOBB, a.g.e., s.9.

kullanmada insiyatif sahibi olmalıdırlar. Mahallî idareler asıl olarak malî bakımdan yeterli imkânlarla sahip olduğu sürece özerktirler.¹⁴⁵

Yerel özerklik, yerel yönetimin demokratikliğinin sağlanmasının en önemli güvencesidir. Bu nedenle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 2. maddesinde belirtildiği şekilde özerk yerel yönetim ilkesi ülke anayasalarında açıkça yer almalıdır. Çünkü özerklik sağlanamadıkça yerel yönetim birimlerinin, dolayısıyla belediyelerin, demokratikliğinden ve yerel demokrasiden söz etme olanağı bulunmamaktadır. Başka bir anlatımla, belediyelerde yönetsel özerklik malî özerlikle birlikte gerçekleşmediği sürece belediyelerin özerkliğinden söz etme olanağı bulunmamaktadır.¹⁴⁶

Özerkliğin de yer alabileceği en üst ve en güvenilir yasal metnin Anayasa olduğu kuşkusuzdur. Öyleyse yapılması gereken yerel yönetimlerin özerkliğinin açıkça Anayasa'da yer almasıdır. 1982 Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinde yerel özerklik deyimini yer almamakla birlikte 2. fıkrada geçen “yerinden yönetim” ilkesinin dolaylı olarak yerel özerkliği kapsayıp kapsamadığı tartışmalıdır. Anayasa Mahkemesi Esas 1987/18, Karar 1988/23 sayılı Kararında¹⁴⁷ “Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında sözü edilen “yerinden yönetim ilkesi”, aslında özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması” anlamına geldiğini belirtmektedir. Oysa Anayasanın 130. maddesinde yüksek öğretim kurumları için “*bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler*” demek suretiyle üniversitelerin özerkliği açıkça vurgulanmıştır. Bu nedenle de Anayasada kullanılan “*yerinden yönetim ilkesi*” ile Özerklik Şartı'nda kullanılan “*özerk yerel yönetim ilkesi*”nin aynı anlama gelmediğini ileri sürmek yanlış olmayacaktır.

Bu açıklamalar ışığında yerel yönetimlerde reform yapma iddiasıyla çıkarılmış olan yasalara baktığımızda yerel yönetimlerin belki de en çok yakındıkları konu olan yeterli malî kaynaklara kavuşturulma ile ilgili olarak henüz yeni bir yasal düzenlemenin yürürlüğe girmediğini eski düzenlemelerle yetinildiğini görmekteyiz. Oysaki mevcut malî kaynakların belediyelerin -özellikle de son yasal düzenlemelerle artan görevleriyle kıyaslandığında yeterli olmadığı bir gerçekliktir. Sonuç olarak

¹⁴⁵ Halil ÜRÜN, “Mahallî İdareler Reformu ve Mahallî İdarelerin Yeniden Yapılanması”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (Nisan-1998), s.219.

¹⁴⁶ TBD-KAV, **Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı**, s.16.

¹⁴⁷ www.anayasa.gov.tr (05.04.2008).

yukarıda da açıklandığı üzere malî yönden özerkliği sağlanamamış bir yerel yönetim biriminin tam anlamıyla özerkliğinden söz edilmesi mümkün olmamaktadır. Bu durum aynı zamanda imzalamış bulunduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ruhuna da aykırı bir durum arz etmektedir.

1.2.2. Hizmette Yerellik (*Subsidiarite*) İlkesi

Türkçe'ye hizmette yerellik olarak çevirebileceğimiz subsidiarite, yerel hizmetlerin tercihen yerel halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesidir. Bu ilkenin tarihi ve felsefi temelinde bireyin toplumsal yaşamın odak noktasına yerleştirilmesi olgusu yatmaktadır. Bu nedenle, Aristo'nun “bir insanı yönetme sanatı” olarak tanımlanan politikasındaki tutumundan, St.Thomas Aquinas'ın hükûmete verdiği “sorumluluğundaki kişilerin mükemmelliğini korumak, artırmak veya sürdürmek” rolüne değin, bunun yanında “yurttaşlarına saygı duymak ve onları gözetmek” şeklindeki düşüncede, daha sonra John Locke ve onu izleyenlerde görülen liberalizmde veya sosyal Katolik düşünceye mensup farklı eğilimlerdeki birçok Batılı düşünce akımlarında bu gerçek görülebilmektedir.¹⁴⁸ Ancak, bu ilkenin hukuksal ve siyasal sözcükler arasına katılması o kadar eski değildir. Bu ilkenin 1980'li yıllarda yeniden gündeme geldiği ve 1990'lı yıllarda ise yoğun bir tartışmaya konu olduğu söylenebilir.¹⁴⁹

İlk olarak Maastricht'te imzalanan AB Antlaşması'nın 3/b maddesinde genel bir hukuk prensibi olarak yer alan subsidiarite, yerel ve bölgesel demokrasiye güvence sağlamayı amaçlamaktadır.¹⁵⁰ Subsidiarite kavramı, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 3/b maddesinde aşağıdaki şekilde açıklanmıştır “Topluluk kendi mutlak (münhasır) yetki alanına girmeyen alanlarda, subsidiarite prensibine uygun olarak, ancak, önerilen eylemin amaçları üye Devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısı ile, önerilen eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir.” Bu ilkenin antlaşmada yer almasının nedeni ise Birlik üyesi ülkelerde duyulan yerel kimlik, kültür ve

¹⁴⁸ İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, **Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, (Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara-1995), s.3.

¹⁴⁹ Zafer ÜSKÜL, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları”, **Yeni Türkiye**, (Mayıs-Haziran 1995), s.24.

¹⁵⁰ Ali AKYILDIZ, “Subsidiarity İlkesi ve Türkiye'nin İdarî Yapısına Etkileri”, **Türk Hukuk Dünyası Dergisi**, (Ekim-2000), s.86.

geleneklerin zamanla kaybolacağı endişesidir. Buradan hareketle merkezce yapılmasında çok büyük bir yarar umulan işler haricinde kalan diğer işlerin yerel makamlarca yapılması benimsenmiştir. AB’nde hizmetlerin ifasında subsidiarite ilkesi yön gösterici ve teşvik edici bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

Subsidiarite ilkesi, adı geçen deyimde yer verilmeksizin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin üçüncü bendinde şu şekilde açıklanmıştır: “Kamusal sorumlulukların uygulanması, genel olarak tercihen, vatandaşlara en yakın makamlara bırakılmalıdır. Bir sorumluluğun (yani bir faaliyetin, işin) başka bir makama (yahut kuruluş veya kademeye) bırakılmasında, işin vüsati, cinsi, etkinliği ve ekonominin gerekleri göz önünde tutulmalıdır”. Hizmette Yerellik ilkesinin (subsidiarite) AYYÖŞ’ında düzenlenmesinin temel gerekçesi, yurttışa en yakın otoritenin yetkisinin genel kural olmasıdır. İstisnai olarak yurttışa en yakın otoriteye yetki verilmemesi iki gerekçe ile söz konusu olabilir: Etkililik ölçütü ve ekonominin gerekleri. Yani, eğer yerel otorite dışında başka bir otoritenin belirli bir görevi yerine getirmesi daha etkiliyse ya da ekonomik gereklere daha uygunsa yetkiler o idareye verilebilir.¹⁵¹ Yerel hizmetlerin halkın beklentilerine uygun bir biçimde ve süratte yapılması için bu ilkenin hayata geçirilmesi öngörülmektedir.

Yukarıdaki yapmış olduğumuz açıklamalar değerlendirildiğinde Avrupa’daki Devletlerin, Brüksel odaklı aşırı merkezîyetçilikten endişe ettiklerinden ve bu nedenle de ulusal kimliklerini koruma güdüsüyle subsidiarite ilkesi’ni Antlaşma’da kabul ettikleri görülmektedir. Yani Avrupa’da bir yandan merkezîleşme eğilimi varken diğer yandan da yerelleşme eğilimi kendini göstermektedir ki bu da gayet doğaldır. Çünkü yerel nitelikli sorunlar en etkin ve en verimli olarak yine yerel yönetimlerce çözülebilmektedir.

¹⁵¹ Atillâ NALBANT, **Üniter Devlet-Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, (Yapı Kredi Yayınları, İstanbul-1997), s.212.

Hizmette yerellik ilkesi, başta Avrupa ülkeleri ve Avrupa Birliği idarî yapılanması olmak üzere pek çok yerde uygulanmaktadır. Bu ilke ile amaçlanan; irade oluşturma, karar alma, icra ve denetim süreçlerine katılımdır. Bunların sonucunda, imkânlarla ihtiyaçlar en iyi biçimde bağdaştırılmakta, mahallî özellik, gelenek ve görenekler en üst seviyede dikkate alınmaktadır. Böyle olduğu için, hizmet-külfet münasebeti daha iyi hissedilmekte ve hizmetler benimsenmektedir.¹⁵² Subsidiarity ilkesi bir bakıma yerel yönetimlerle ilgili diğer ilkelerle kıyaslandığında köşe taşı rolü üstlenmektedir.¹⁵³ Çünkü hizmette yerellik ilkesi hem katılımcı demokrasiye hem de etkin hizmet üretimine geçişi kolaylaştırmaktadır.

Maastricht Antlaşması, subsidiarite ilkesinin, Birliğin özel yetki alanları dışında uygulanacağını vurgulamaktadır. Antlaşma aynı zamanda bir uygulamanın, ulusal düzeylerde yeterli başarı gösteremediği veya Birlik düzeyinde daha başarılı olabileceğinin değerlendirildiği durumlarda Birliğin insiyatif alabilmesine olanak tanımaktadır. Fakat bir karar yetkisinin üye ülkelere devredilip devredilmeyeceğine komisyon karar vermektedir ve Antlaşmayı “giderek yaklaşan bir birlik” doktrinine göre yorumlayacak olan Avrupa Birliği Adalet Divanı’dır. Maastricht Antlaşması’yla Avrupa’nın bir siyasal birliğe yönelmesi üye ülkelerin bazılarında AB’nin ayrı-merkezîleşmesi konusunda kaygılar gelişmesine neden olmuştur. Bunun üzerine bu antlaşmanın onaylanması konusunda üye ülkelerde yapılan halkoylamalarında olumsuz sonuçlar çıkmaya başlayınca bu konudaki şüpheleri gidermek için AB, subsidiarite ilkesine göre “her yönetim faaliyetinin etkin olarak görülebileceği en alt düzeyde yapılmasına ve bu ilkeye uyulup uyulmadığı konusunda kuşku bulunması halinde yargıya başvurulabilme imkânı tanınmasına” karar vererek subsidiarite ilkesine işlevsellik kazandırmıştır.¹⁵⁴

Hizmette yerellik olarak dilimize çevrilen Subsidiarite yani “kamu sorumluluğunun, tercihan vatandaşlara en yakın idarelerce kullanılması” ilkesinin yerel yönetim mevzuatımızda tam olarak uygulandığını söylemek mümkün görünmemektedir. Çünkü bu ilkenin tam anlamıyla uygulanabilmesi aynı zamanda devletin yönetim felsefesinin değişmesini dolayısıyla da yeniden yapılandırılmasını

¹⁵² Kadir KOÇDEMİR, “Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler”, **Türk İdare Dergisi**, (Mart 2002), s.2.

¹⁵³ UN-HABITAT, Dialogue on Urban Renaissance, **Towards New Powers for Local Governments in a Globalizing World**, World Urban Forum, Barcelona-2004, s.5 www.unhabitat.org (09.06.2008).

¹⁵⁴ www.turkab.net (1 Mart 2003).

gerektirecek bir durumdur. Bu da yerel yönetimlerin merkezî yönetimlerin hiyerarşisine tabi veyahut da onun uzantısı gibi gören değerlendirmelerin değişmesini gerektirmektedir. Ülkemiz, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da belirtilen bu maddeye imza koymuş olmasına rağmen, merkezî yönetimin kamu hizmetlerinin yerine getirilmesindeki belirleyici rolü hala devam etmektedir. Bunun yanında ülkemizde yerel yönetimlere verilen yetkileri sınırlayan birçok yasa hükmü (Örneğin, Organize Sanayi Bölgeleri ile ilgili Kanun) bulunmaktadır. Oysa bu durum Şart'ta yer alan yerel yönetimlerin yetkilerinin bir başka otoritenin yetkileri ile zayıflatamayacağı ve sınırlandırılmayacağı ilkesiyle de bağdaşmamaktadır.

1.2.3. Halkın Katılımı İlkesi

Genel olarak katılım ilkesi; halkın ve sivil toplum kuruluşlarının kamu siyasetlerinin belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde iktidarı etkilemeye yönelik eylem ve işlemleri olarak tanımlanabilmektedir.¹⁵⁵ Yerel yönetimlere halkın katılımı genelde iki şekilde gerçekleşmektedir.¹⁵⁶

- *Yöre halkının yerel yönetimin karar ve yürütme organlarının belirlenmesine katılması, daha açık bir deyişle seçimine katılması,*
- *Yine halkın bir bölümünün karar ve yürütme organlarında görev alması.*

Katılımın bilinen ve uygulanan en önemli aracı oy kullanmadır. Yönetimin birçok aşamalarında uygulanabilme niteliğini sahip olan katılımcı demokrasi kavramı, 1960 ve 1970 yılları arasında yeniden gündeme gelmekle birlikte, yeni bir kavram değildir kökleri IVIII. yüzyıla dayandırılmaktadır. Jane Mansbridge'ye göre katılımcı demokrasi kavramı 1960'da Arnold Kaufman tarafından icat edilmiş ve ilk defa ABD'de Michigan Üniversitesindeki öğrenci eylemlerinde öğrencilerin üniversite işlerine katılımını talep etmeleriyle ortaya çıkmıştır.¹⁵⁷ Günümüzde halkın yönetime katılım talebi başta demokratik açıdan gelişmiş ülkelerde olmak üzere tüm ülkelerde artış eğilimindedir.

¹⁵⁵ J. GAVENTA, & C. VALDERAMMA, "Participation, Citizenship and Local Governance," <http://www.uv.es/~fernandm/Gaventa,%20Valderrama.pdf> (10.12.2007).

¹⁵⁶ A. Vahap COŞKUN, "Yerel Yönetimler ve demokrasi", **Türk İdare Dergisi**, (Mart-1999), s.104.

¹⁵⁷ Şerif ÖNER, "Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, s.57-58.

Klâsik temel haklar, ekonomik ve sosyal haklardan sonra siyaset ve hukuk literatürü, üçüncü kuşak haklar olarak tanımlanan “dayanışma hakları” ile zenginleşmiş bulunmaktadır. Bu haklar sayesinde özgür yurttaşın toplumsal, yönetsel ve siyasal alanda etkinliğini sağlayacak düzenlemeler geliştirilmektedir. Çünkü sadece temel hak ve özgürlüklerin sağlanması ile bunların sosyal ve ekonomik haklarla tamamlanması çabaları gerek bireysel yaşam kalitesini artırmada gerek ekonomik refahın eşit dağılımında çok da etkili olmadığı görülmüş bu nedenle de yerel hakların da olduğu üçüncü kuşak hakların geliştirilmesi konusunda önemli çalışmalar yapılmaya başlanmıştır. Bu hakların kurumsallaşması için de bireyin seçimlerde oy kullanmayla birlikte her alanda her türlü katılım yöntemlerinden istifade ederek (referandum, yurttaş girişimleri, forumlar, anketler, sanal iletişim vs. gibi) kendisini ilgilendiren karar mekanizmalarını biçimlendirmesi gerekmektedir.¹⁵⁸ Bu yöntemler için laboratuvar işlevi görmeye en müsait kurum olarak da yerel yönetimler karşımıza çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin demokratikleşme ile ilişkisi, öncelikle yerel düzeydeki bir kısım sorunların çözümüne ilişkin girişim ve insiyatifin o alanda yaşayan insanlara bırakılarak, bu insanların kendi sorunlarına sahip çıkmak suretiyle kendi kendilerini yönetme alışkanlığını kazanması olarak açıklanabilmektedir.¹⁵⁹ Nitekim Avrupa Kentsel Şartı'nın 3. maddesinde yerel demokrasi; kentsel gelişmenin temeli, özerk ve mali bağımsızlığı olan yerel yönetimlerde halkın doğrudan katılımının sağlanması şeklinde tanımlanmıştır.¹⁶⁰ Yerel yönetimler aynı zamanda merkezî yönetimin buyurma ve zaman zaman despotizme dönüşen gücünü sınırlayan plural grupların en önemlilerinden birisidir.¹⁶¹ Bu nedenledir ki bir ülkede görülen iyi bir yerel yönetim sistemi o ülkede aynı zamanda güçlü bir demokrasinin varlığına da işaret sayılabilmektedir.

¹⁵⁸ M.Akif ÇUKURÇAYIR, “Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, s.213-214.

¹⁵⁹ Muharrem VAROL, “Yerel Temsilden Katılıma: Kuram ve Gerçeklik”, **Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri**, (TODAİE Yay., Ankara-2001), s.206.

¹⁶⁰ Recep DEMİR, “Yerel Yönetimlerde Halkın Katılımı”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, (Kasım-2006), s.34.

¹⁶¹ Kemal GÖRMEZ, **a.g.m.**, s.328.

AYYÖŞ'nin önsözünde katılımcılık ilkesine vurgu yapılarak katılım arzusu şöyle ifade edilmiştir: “Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu kabul ederek...” Şart, yerel düzeyin, katılma hakkının doğrudan kullanılacağı bir alan olduğu düşüncesindedir. Bunda da yerel yönetimlerin halka en yakın yönetim birimleri olarak algılanması önemli bir etkidir.

Katılımcı demokrasinin özelliği örgütlü olması ve açık toplum esasına dayanmasıdır. Yerel yönetimlerde, yerel toplumun, kendilerini en yakından ilgilendiren işleri hakkında karar aldıkları bir örgütlenme biçimi olduğu için, bunların iyi çalışması ve amaçlarını istenilen doğrultuda gerçekleştirebilmeleri ancak vatandaşların ilgileri ve yönetime katkı ve yardımları sayesinde olabilir.¹⁶² Örgütlü bir toplumsal yapı ile, bu yönetim birimlerine katılımın zenginleştirilmesi ve katılım mekânizmasının işleme mümkün olacaktır. Ayrıca bu yapının özellikle denetim imkânı ve saydamlaştırma ile desteklenmesi de gerekmektedir. Tüm yerel yönetimlerin aldıkları kararlar bazı yöntemlerle kamuoyuna duyurulmalıdır. Halkın bu kararlara ulaşması için gerekli iletişim kanalları oluşturmalı ve çağdaş anlamda halkla ilişkiler teknikleri uygulanmaya çalışılmalıdır.¹⁶³

Anayasa Mahkemesi 1988 yılında 298 ve 2820 sayılı Yasalar ile 2972 sayılı yerel yönetimler seçimlerini yeniden düzenleyen 3420 sayılı Yasanın Anayasa'ya uygunluk denetimiyle ilgili kararında “incelenen kural, çağdaş batı demokrasilerinin en güçlü niteliği olan katılımcılığın sürekli biçimde etkin olma ögesini önemli ölçüde zedeleyerek, bireyleri ve toplumu kamu işlerinde söz sahibi olmaktan uzaklaştırmaktadır... çağdaş demokrasilerde amaç, halkın kamu işlerinde etkinliğinin sağlanabilmesi için katılımın azaltılması değil artırılmasıdır”¹⁶⁴ (E.1988/4, K.1988/18) demek suretiyle halkın yönetime katılımının önemine işaret etmiştir.

¹⁶² Nuri TORTOP, “Demokratik Mahallî İdare Anlayışının İlkeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, (Mayıs 1992), s.3.

¹⁶³ A.Fulya ŞEN, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesinde Halkla İlişkilerin Rolü”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, (Kasım-Aralık-2002), s.37-38.

¹⁶⁴ Mustafa GÖNÜL, “Anayasa Yargısı Açısından Yerel Demokrasi”, **Yeni Türkiye**, (Mayıs-Haziran 1995), s.57,61.

Zaten demokratik yerel yönetimlerin en önemli özelliklerinden biri de; yerel yönetimlerin hizmet üretirken halkın görüşlerini dikkate alması ve yapılan hizmetin yine o yörede yaşayanlar tarafından denetlenmesine imkân sağlamasıdır. Anayasa Mahkememiz de yukarıda belirtmiş olduğumuz kararında batı demokrasilerine atıfta bulunmak suretiyle halkın yönetime katılımının, kamu hizmetlerinde etkinliği sağlanmasında önemli bir işleve sahip olduğunu açıkça belirtmiş bulunmaktadır.

Katılım niçin önemlidir? Çünkü eğer demokrasi “halkın, halk tarafından ve halk için yönetilmesi” ise vatandaşların mutlak surette yönetimin aktif bir şekilde içerisinde olmaları gerekmektedir.¹⁶⁵ Halkın yönetime ilgi duymadığı bir süreç, demokrasinin hem meşruiyetini hem de rehberlik gücünü kaybetmesine yol açmaktadır. Thomas Jefferson, iyi bilgilendirilmiş seçmenlerin demokrasinin en önemli unsuru olduğunu söylemektedir.”¹⁶⁶ Katılımın bilinen en temel yöntemi seçimlerde oy kullanmaktır. “Oy verme haricindeki politik hareketler genelde az başvurulan ve de toplumun küçük bir kesimince kullanılan yöntemlerdir”.¹⁶⁷ “Oysaki katılımın tek yolu oy kullanmak değildir. Graham Smith tarafından yapılan bir çalışmada katılımı arttıran ve de zenginleştiren 57 yöntem belirlenmiştir.¹⁶⁸

Katılımı arttırmayı amaçlayan ve ülkemizde de uygulamaya geçirilmiş bulunan ve de Birleşmiş Milletler Rio Konferansı (1992) ile gündeme gelen daha sonra ise Habitat I-II süreçleriyle devam eden Yerel Gündem 21 çalışmaları da özü itibarıyla, yerel yönetimlerin belde halkları ve sivil toplum kuruluşları ile katılımcı bir dayanışma anlayışı içerisine girmelerini bunun sonucunda da bir araya gelmek suretiyle belirli konularda ortak çalışma yapmalarını içermektedir. Yerel Gündem 21’de dört temel hedef yer almaktadır.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Lester MILBRATH, **Political Participation**, (Rand McNally&Company, Chicago-1965), s.142

¹⁶⁶ Russel DALTON, **Citizen Politics; Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies**, (CQ Pres, Washington-2006), s.35.

¹⁶⁷ I. BUDGE, **The New Challenge of Direct Democracy**, (Polity Pres, Cambridge-1996), s.14

¹⁶⁸ Graham SMITH, **Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations From Around The World**, (The Power Inquiry, London-2005), s.19-104

¹⁶⁹ Sevinç TORLAK-Zuhal ÖNEZ, “Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’e Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, s.650.

- *Yerel yönetimlerin, kendi belde halklarıyla katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için, Yerel Gündem 21 konusunda görüş birliği sağlamaları,*
- *Uluslararası topluluk ve yerel yönetimler arasındaki işbirliğinin artırılması,*
- *Yerel yönetim birlikleri ve diğer yerel yönetimlerin temsilcileri arasındaki koordinasyon ve işbirliği düzeyinin geliştirilmesi,*
- *Her ülkedeki tüm yerel yönetimleri, karar alma, plânlama ve uygulama süreçlerine kadınların ve gençlerin etkin katılımının teşvik edilmesi.*

Yerel demokrasi ve katılım olgusu, tüm unsurlarıyla Uluslararası pek çok platformda görüşülen bir konu olarak gün geçtikçe önemini artırmaktadır. Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Konferansı (AGİK)'in hazırladığı Paris Şartı'nda (1990) katılımcı yönetim anlayışının önemli aracı olan sivil toplum kuruluşlarına yer verilmekte ve sivil toplum kuruluşlarının AGİK etkinliklerinde yer almaları önerilmektedir. Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) tarafından hazırlanan Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesinde (1985) ise; demokratik yerel yönetimin önemine ve yerel özerklik ilkelerine yer verilerek, demokratik yerel yönetimin halkın ihtiyaçlarının en etkin biçimde karşılanması ve hemşehri sorumluluğu anlayışına vurguda bulunmaktadır.¹⁷⁰

Bu doğrultuda, İtalya, İsviçre, Fransa gibi ülkelerde, Anayasal tekniklerle, halkın doğrudan iradesini açıklaması yolları geliştirilmiştir. Bu araçlar sayesinde halk, Meclisin en önemli yetkisi olan kanunların yapılması, değiştirilmesi ve yürürlükten kaldırılması aşamalarına doğrudan doğruya katılmakta, hatta doğrudan doğruya tek başına yasama faaliyetini gerçekleştirmektedir.¹⁷¹ Bu katılım yöntemleri; referandum ve kanunların yapılmasına ve kaldırılmasına ilişkin halkoylaması teklifinde bulanabilme şeklinde uygulama alanı bulabilmektedir.

¹⁷⁰ Şerif ÖNER, "Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimlerin Kurumsallaştırılması", **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, (Alfa Yay., İstanbul 2002), s.127.

¹⁷¹ Süheyl BATUM, "Türkiye'de Devlet-Toplum İlişkilerine Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış", **Yeni Türkiye**, (Mayıs-Haziran 1995), s.17.

Halkın yönetime katılımını ve de yönetimi direkt olarak denetlemesini sağlama günümüz modern demokrasilerinin en önemli hedeflerinden biri haline gelmiş bulunmaktadır. Halkın idareyi doğrudan denetlemesi halk denetimi olarak adlandırılmaktadır. Halkın denetimini yansıtan araçlar değişkenlik arz etmektedir. Ancak günümüzde kamuoyu denetiminin en önemli vasıtaları seçimler, kitle iletişim araçları ve sivil toplum kuruluşlarının faaliyetleri şeklinde tezahür etmektedir. Hukuki bir yaptırımı olmamakla birlikte bazı durumlarda halkın denetiminin yerel yönetimler üzerinde önemli sonuçlar doğuracak etkiler yaratabilme olanağına sahiptir.¹⁷²

Aslında yerel yönetimler kamuoyu denetimine karşı daha duyarlıdırlar. Çünkü yerel yönetimler için diğer denetim türlerinin etkilerini belli yollarla telafi etme imkânı bulanabilmekte iken kamuoyunda oluşacak kötü bir izlenimin etkisi kolay kolay giderilememektedir. Ancak etkin bir kamuoyu denetimi için kitle iletişim araçlarının belirli bir siyasi veya sermaye grubunun elinde olmaması büyük önem arz etmektedir.

Ülkemizde gerek anayasal düzlemde gerek yasal düzlemde kamuoyu denetiminin gerçekleştirilebilmesi için birtakım düzenlemeler bulunmaktadır. 1982 Anayasa'sında yer alan haberleşme hürriyeti, vicdan dini inanç ve kanaat hürriyeti, düşünce ve kanaat hürriyeti, düşünce ve kanaatleri yayma hakkı, basın hürriyeti, süreli ve süresiz yayın hakkı bireylere kamuoyu oluşturma imkânı vermektedir. Bunlardan başka, çeşitli sivil toplum kuruluşları kurabilme ile toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkının varlığı da kamuoyu oluşturma bakımından önemli hükümlerdir. 5393 sayılı Belediye Kanunu da getirmiş olduğu birtakım yeni düzenlemelerle (belediyelere halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması veya araştırması yapma yetkisi verilmesi gibi) kamuoyunun denetimine olanak tanımaktadır. Yine 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu hükümleri de kamuoyu denetimi için bireylere gerekli bilgi altyapısını sağlamaktadır.

¹⁷² Halkın idareyi denetlemesi bakımından ayrıntılı bilgi için bakınız. Attila ÖZER, **Anayasa Hukuku, Genel İlkeler**, (Genişletilmiş 2. bası, Turhan Kitabevi, Ankara-2005).

Ancak tüm bu düzenlemelere rağmen ülkemizde idare üzerindeki kamuoyu denetiminin etkin bir şekilde işlediği söylenemez. Yerel yönetimlerimize baktığımızda, halk yöneticilerini beş yılda bir seçmekte ve seçim süresi boyunca beğenmediği yöneticiler hakkında etkin bir denetim hakkından yoksun bulunmaktadır. Seçim süresi dolunca beğenmediği yöneticileri seçmemek tek denetim yolu olarak gözükmektedir.¹⁷³ Oysa çoğulcu ve katılımcı demokrasinin bir gereği de yerel işlere halkın katılımı ve yönetimi denetlemesidir.¹⁷⁴ Halkın seçimler haricinde yönetime etki etmesi neden önemlidir? Çünkü, iki seçim arasındaki ekonomik-teknolojik-idarî gelişmelerle beraber seçmenlerin düşünceleri de değişmektedir. Her yıl seçim olanağı olmadığı gibi her olay karşısında vatandaşların tepkilerini seçimlerle belirlemek de imkânsız olduğundan, bu eksiklik sivil toplum örgütlerinin vatandaşlarının duyarlılıklarını yönetim birimlerine aktarmada köprü vazifesi görmesiyle giderilebilmektedir.¹⁷⁵ Ayrıca yerel demokratik denetim usullerinin geliştirilmesi halinde yerel yönetimlere geniş görev, yetki ve gelir kaynakları sağlanmasının doğurabileceği sakıncalar da aza indirgenmiş olacaktır. Kısaca halkın özerk yerel yönetim birimlerinin denetimine iştirak ettirilmesi, çağımız yönetim gelişmelerine uygun bir davranış şekli olacaktır.

Halkın katılımının sağlanması önünde birtakım engeller bulunmaktadır. Bunlar; katılım sürecini ve yöntemini belirlemede yetkinin hükümette olması, halkın demokratik kültürünün düşük seviyede olması, katılım sürecinin kompleks olması, merkezi yönetimlerin etkili katılım yöntemlerini hayata geçirmede isteksiz davranması, katılımın bir maliyet gerektirebilmesi ve de vatandaşların aklındaki “bu iş bana göre değil” düşüncesi.¹⁷⁶ Bunları aşmak için yapılması gerekenler ise; temel insan hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınmış olması, yerel demokrasinin güçlendirilmesi, sivil toplum kuruluşlarının güçlendirilmesi ve katılım yollarının güvence altına alınması olarak özetlenebilmektedir.¹⁷⁷

¹⁷³ Teoman ÜNÜSAN, **a.g.m.**, s.30.

¹⁷⁴ Cevat GERAY, “Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”, **Yeni Türkiye**, (Mayıs-Haziran 1995), s.73.

¹⁷⁵ Turkut GÖKSU, “Halkın Yerel Yönetimlere Katılımı ve Temsili”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, (TODAİE Yay., Ankara-2001), s.133.

¹⁷⁶ V. LOWNDES, L. PRATCHETT, G. STOKER, “ Trends in Public Participation”, **Public Administration**, (Vol.79), s.205-222

¹⁷⁷ Catherine KUÇHTA-HELBLİNG, Barriers to Participation, <http://www.cipe.org/pdf/informalsector/informalEnglish.pdf>, s.47. (09.06.2008)

Ülkemizde ise bireylerin yönetimin karar alma sürecine etkin bir şekilde katılma olanağının mevcut olduğunu savunmak oldukça güç görünmektedir. Bu bağlamda 5393 sayılı Kanuna bakıldığında etkin bir katılım mekanizmasından çok, vatandaşın şikâyetine dayalı bir katılım sistemi karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca tanınan katılım hakkının kullanımına ilişkin birtakım eksikliklerde göze çarpmaktadır. Kanunda katılım, daha çok danışma ve görüş bildirme işlevi ile sınırlı tutulmuş ve doğrudan karar alma sürecine katılıma ise yeterince yer verilmemiştir. Hâlbuki halk denetimi (kamuoyu-baskı grupları) bireysel denetime göre daha çok dikkate alındığı için yöneticiler üzerinde bir ağırlık yaratırlar. Bu nedenle de halka en yakın hizmet birimi olan mahallî idare birimleri üzerinde halkın denetiminin etkin bir şekilde sağlanmasına olanak tanınması çağımız gelişmelerine uygun bir adım olacaktır.

1.2.4. Hizmetlerde Etkinlik ve Verimlilik İlkeleri

Etkinlik temelde kaynak dağılımı ve kullanımı ile ilgili bir kavramdır. Etkin devlet; sivil toplum örgütleri, yönetişim, yönetime ve kararlara katılma, demokratikleşme, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, saydamlık ve hesap verebilirlik gibi alt kavramları içermektedir.¹⁷⁸ Yerel yönetimlerde etkinlik ise yerel yönetimlerin başta malî olmak üzere işgücü, ekipman vs. gibi hizmetlerini yerine getirmeye yarayan araçları verimli, dengeli ve akılcı kullanmalarınıdır. Hizmetlerde etkinlik ve verimlilik ilkesi yerel yönetimlerce de mutlak uygulanması gereken ilkelerden biri olmalıdır. Çünkü özerk yerel yönetimler sadece politik etkenlerle değil, ekonomik kaygıları da dikkate alarak rasyonel hareket etmelidirler. Bu da hizmetlerin daha çabuk, daha ucuz ve daha verimli olmasını beraberinde getirecektir.

Hizmetlerde etkinlik ve verimlilik ilkesine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın değişik maddelerinde dolaylı olarak değinilmiş bulunmaktadır. Bunlardan; yerel yönetimlerin sunacakları hizmetlerle ilgili olarak alternatif hizmet yöntemlerini kullanabilmelerine ilişkin önsöz maddesi, yerel yönetimlerin personel rejimi ile ilgili 6. maddesi, yerel yönetimlere yeterli düzeyde kaynak sağlanması ile ilgili 9. maddesi öncelikle dikkati çeken düzenlemeler arasındadır.

¹⁷⁸ Ramazan GÖKBUNAR, "Etkin Devletin Temel Unsurları", **Türk İdare Dergisi**, (Aralık-2004), s.19.

Amerika’da 2004 yılında yayınlanan COMPETE (Coalition on Monitoring Public Efficiency and Tax Expenditures) adlı bir çalışmada yerel yönetimlerde etkinlik ilkesinin hayata geçirilebilmesi adına şu sonuçlara ulaşılmıştır:¹⁷⁹

- *Yerel yönetimlerin örgütsel yapısı hesap verilebilirlik esasına dayanmalıdır,*
- *Yerel hizmetlerden yararlananlar, bu hizmetin bedelini ödemelidirler,*
- *Birbirine komşu yerel yönetimler hizmetleri daha ekonomik olarak yerine getirme adına birbirleriyle işbirliğine gitmelidirler,*
- *Yerel yönetimlerde mali sorumluluk anlayışı güçlendirilmelidir,*
- *Seçilmişlere, yüklenmiş oldukları görevleri daha iyi bir şekilde yerine getirmeye yönelik eğitimler verilmelidir.*

Konuyu biraz daha açacak olursak bir örgüt olarak yerel yönetim kuruluşlarının etkin ve verimli bir biçimde çalışabilmeleri, yerel halkın yerel nitelikteki ihtiyaçlarını gereği gibi karşılayabilmelerine ve bununla ilintili olarak personelinin etkili bir biçimde yönetilmesine bağlı bulunmaktadır. Çünkü yerel yönetim kuruluşlarının ana ögesi insan unsurudur, yani personeldir. Bu noktada etkinliğin sağlanması ise; personelin seçimi, işe alınması, çalıştırılması ve yükseltilmesinde nesnel kuralların varlığını gerekli kılmaktadır. Günümüzde belediyelerin görevlerini etkin bir biçimde yerine getirememesinin en önemli nedenlerinden bir diğeri de görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olamayışıdır.¹⁸⁰ Oysa “bazı kamu hizmetlerinin halka etkin bir biçimde sunulmaları, yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden biri olarak görülmektedir.”¹⁸¹ Yerel yönetimleri etkin kılabilmek için yapılması gereken bir diğer husus da, bu kurumların modern yönetim tekniklerinden yararlanabilmesine imkân tanımaktır.

¹⁷⁹ Tom SCHUMAN, “Local Government Efficiency”,

<http://www.bizvoicemagazine.com/archives/04marapr/Local.pdf>, (09.06.2008).

¹⁸⁰ ÖNER, “Türkiye’de Merkezî Yönetim ile Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi”, s.218

¹⁸¹ KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.42.

Bundan başka yerel yönetimler kendilerine kanunla verilmiş olan görevleri yerine getirirken o hizmeti en az maliyetle ve en etkin bir biçimde ifa etmek için alternatif hizmet üretme modellerini de (özelleştirme, yap-işlet-devret vs.gibi) dikkate almalı ve partizanca tutum içerisine girmekten kaçınmalıdırlar. Bu yöntemlerle hem mahallî idarelerde şişkin bulunan personel sayısı azaltılmış olunacak hem de belediyelerin hantal bir yapıdan kurtulup dinamik bir yapıya kavuşması mümkün olabilecektir. Unutulmaması gereken bir diğer nokta da şudur ki, yerel yönetim birimlerinin bulunduğu her alanda eşseviyeli bir yerel kalkınma görülmeyebilir. İlgili yerel yönetim birimi, hangi alanlar için hangi hizmet verme biçimini uygulayacağına kendisi karar verdiğinden kalkınma düzeyi yörelere göre farklılıklar arz edebilecektir.¹⁸²

Burada yeni bir kavram olmasına karşın etkinlik kavramı sınırları içerisinde ele alınabilecek olan “toplam kalite yönetimi”ne değinmekte fayda görmekteyiz. Toplam kalite yönetimi, organizasyonlarda insan, sistem, yönetim ve ürün kalitesinin bir arada ve sürekli olarak geliştirilmesini amaçlayan bir yönetim felsefesidir. 1990’lı yılların başlarından itibaren özel sektörde yaygın olarak kullanılmaya başlanan bu yöntem günümüzde çağdaş bazı ülkelerde kamu yönetimi alanında da uygulanmaya başlanmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimlerde yapılabilecek çalışmalar özetle şunlardır:¹⁸³

- *Toplam kalite yönetiminin uygulanmasından öncelikle yapılacak iş, üst yönetimin bu konuda bilgilendirilmesidir. Toplam kalite yönetiminin bir slogan olarak kalmaması için, en başta yerel yönetim temsilci ve yöneticilerinin toplam kalite felsefesine inanmaları ve bu konudaki çalışmalarını gönülden desteklemesi gerekmektedir.*
- *İkinci olarak toplam kalite yönetimi çalışmalarını plânlayacak, koordine edecek, yürütecek ve sonuçlarını izleyecek bir örgüt yapısının ve çalışma gruplarının oluşturulması gerekmektedir. Bu bağlamda performans*

¹⁸² Nuri TORTOP, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”, **Yeni Türkiye**, (Mayıs-Haziran 1995), s.302.

¹⁸³ Coşkun Can AKTAN, “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması”, **Türk İdare Dergisi.**, (Haziran-1998), s.84-85.

standartları belirlenmeli, stratejik yönetim ilkesine uygun analizler ve uygulamalar yapılarak sıfır hata ilkesine ulaşılması hedeflenmelidir.

- *Son olarak yerel topluluk üyeleri vatandaş olarak değil müşteri olarak düşünölmeli ve işlerin yürütümünde maksimum etkinlik ve verimlilik sağlanarak müşteri memnuniyeti sağlanmaya çalışılmalıdır.*

Ölkemizde toplam kalite yönetimi bağlamında TSE'den İSO 9000 kalite belgesi alan merkezî idare ve yerel idare kuruluşları bulunmaktadır. Ama ölkede bazında değerlendirdiğimizde bu kuruluşlar, sayı olarak henüz arzu edilen rakama ulaşmış değildırler: Sinop Devlet Hastanesi, Niğde İl Özel İdare Müdürlüğü vs. gibi. Bu belgelerin alınması yönetim kalitesi yönünden son nokta olmayıp adeta bir başlangıç noktası teşkil etmektedir. Çünkü Toplam Kalite Yönetimi süreklilik arz eden bir sistem olup, TSE'ce her yıl yapılan denetimlerle gelişimin devamı sağlanmaktadır.

1.3. Türkiye'nin Şart'ta Çekince Koyduğı Maddeler

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 3723 sayılı yasayla onaylamış ve onaylama sırasında yasada belirtilen çekincelere yer vermiştir. Aşağıda belirtilecek olan bu çekincelerin sayısı, Şart'ın 12. maddesinde yer alan ve onaylama dışında bırakılabileceğı belirtilen sayının altındadır. Şart daha sonra, 3723 sayılı yasanın 1. maddesinde öngöröldüğü biçimde, Bakanlar Kurulu Kararı ile 06.08.1992 Tarihinde yeniden onaylanmıştır. Çekince konulan maddelerin onaylanması ise 3723 sayılı yasanın 12. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu'nun yetkisine bırakılmıştır.

Türkiye'nin çekince koyduğı maddeler şunlardır:

1-Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin plânlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. **(m.4/6)**

2-Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel yönetimler kendi iç idarî örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlara uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir. **(m.6/1)**

3-Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işler ve faaliyetleri kanunla veya temel hukukî ilkelere göre belirlenir. **(m.7/3)**

4-Yerel yönetimlerin idarî denetimi; denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır. **(m.8/3)**

5-Yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı malî sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların izlenebilmesine olanak tanınmasına yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır. **(m.9/4)**

6-Yeniden dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır. **(m.9/6)**

7-Mümkün olduğu ölçüde, yerel yönetimlere yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel yönetimlerin kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir. **(m.9/7)**

8-Her devlet, yerel yönetimlerin ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için uluslararası yerel yönetimler birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. **(m.10/2)**

9-Yerel yönetimler kanunla öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapabilirler. **(m.10/3)**

10-Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır. **(m.11)**

Çekince konulan maddelerden örneğin “yerel yönetimlerin, yabancı ülke yerel yönetim birimleriyle kardeş şehir ilişkilerine girmeleri ve Uluslararası birliklere üye olabilmeleri” hususu mevzuata aykırı görülmemekte ve bu ilişkiler 1173 sayılı kanun gereğince İçişleri Bakanlığı’nın izniyle kurulabilmektedir. Öte yandan işbirliğinde olumlu bir yapılanma sağlayan düzenleme durumundaki 1.2.2000 tarihli ve 4517

sayılı “Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” ile bu konuda önemli adımlar atılmıştır. Türkiye ile diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye’deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş mahallî idare birliklerinde uygulamanın geçerli olduğu bildirilerek onaylanmıştır.¹⁸⁴ Nihayet TBMM’de kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 74. maddesinin “Yurt dışı İlişkileri” başlığı altında getirmiş olduğu düzenlemelerle bu konular daha net bir şekilde çözüme kavuşmuş bulunmaktadır.

Çekince konulan maddeler içinde olan “yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurma hakkı” ülkemizde uygulanmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerle ilgili olarak, görülmekte olan bir dava dolayısıyla, yürürlükteki bir yasanın Anayasa’ya aykırı olduğu davanın tarafı olan yerel yönetim birimi tarafından iddia edilir ve ilgili mahkeme tarafından bu iddia yerinde görülürse, itiraz Anayasa Mahkemesi’ne götürülerek dava konusu yasanın Anayasa’ya uygunluğu incelenebilmektedir. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin başvurusu üzerine Danıştay 3194 sayılı İmar Yasası’nın 9. maddesine 3394 sayılı yasa ile eklenen fıkranın, Anayasa’nın 6, 112 ve 127. maddelerine aykırı olduğu kanısına vararak iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi de anılan hükmün Anayasa’ya aykırı olduğuna karar vermiştir.¹⁸⁵ (Esas 1990/38, Karar 1991/32).

Çekince konulan maddelerden “yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde kendilerine olanaklar ölçüsünde ...danışılacaktır”, “yeniden dağıtımı yapılan kaynakların kendilerine tahsis edilmesi halinde, ilgili yerel yönetimlerin de görüşü alınır” hükümleri ülkemizde kısmen uygulanmaktadır. Çünkü merkezi hükümetçe gerek yerel yönetimlerle ilgili karar alma süreçlerine gerek yeni gelir kaynakları yaratma sürecine ilişkin düzenlemelerde yerel yönetimlerin görüşleri alınmakla beraber bu bağlayıcı bir nitelik taşımamakta, yetki tamamen merkezî yönetimin ve yasama organının insiyatifinde bulunmaktadır. Kanımızca Fransa’da olduğu gibi bizde de belediye başkanlarına aynı

¹⁸⁴ Zerrin TOPRAK KARAMAN, “Belediyelerde Yurtiçi ve Sınır ötesi İşbirliği”, **İsveç ve Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği Uluslararası Seminer**, (TBB Yay., Ankara-2004), s.180.

¹⁸⁵ www.anayasa.gov.tr (05.05.2006).

zamanda milletvekili seçilme hakkı tanınırsa bu olumsuzluğun önüne kısmen geçilebilecektir.

Çekince konulan diğer maddeleri birlikte değerlendirdiğimizde söz konusu düzenlemelerin genelde belediyelerin idari ve mali kapasitelerini merkezi hükümetten bağımsız kılmak suretiyle güçlendirmeye ve dolayısıyla özerk hale getirmeye matuf olduğunu müşahade etmekteyiz. Denetimde hukukiliğini ve tahsis edilen kaynaklarda yeterliliğin öngörölmüş olması gibi. Öyleyse ülke olarak yapmamız gereken taraf olduğumuz bu antlaşmanın felsefik ve içerik olarak bir bütünlük arz eden hükümlerini istisnasız olarak hayata geçirmek ve yerel yönetimleri gerçek manada özerkliğe kavuşturmadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda çekince konulan maddeler için duyulan temel kaygı üniter devlet yapısının zedelenebileceği endişesi ile merkezî idarenin yetkilerini devretmemekteki istencidir. Oysaki güçlü yerel yönetimlere sahip olmaktan dolayı üniter yapısının bozulduğu bir devlet örneği bildiğimiz kadarıyla bulunmamaktadır. Kanımızca demokratik kültürün artması ile birlikte duyulan bu kaygılar da eşdeğer oranda azalacaktır. Zaten 5393 sayılı Yasanın getirmiş olduğu hükümlerin incelendiği bölümümüzde görüleceği üzere sözkonusu yasanın yürürlüğe girmesiyle birlikte konulmuş bulunan birçok çekincenin anlamı kalmamış bulunmaktadır. Sonuç olarak yapılması gereken fiilen kalkmış olan bu çekincelerin yasal olarak da kaldırılmasıdır.

2 ŞART'IN AVRUPA KURULUŞLARI ÜZERİNDEKİ YANSIMALARI

Bu ve izleyen başlıklarda Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Avrupa'daki kurumsal yapılanmalara etkileri ele alınacaktır. Alt başlıklara geçmeden önce Avrupa'nın iki önemli kurumu olan ve sık sık da birbirleriyle karıştırılan Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi'ni bir tablo halinde kıyaslamayı uygun görmekteyiz.¹⁸⁶

¹⁸⁶ TBD-Hollanda Belediyeler Derneği, **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler**, (TBD Yay., İstanbul-2003), s.9.

Tablo 1-Avrupa Birliği-Avrupa Konseyi Karşılaştırması

	Avrupa Birliği	Avrupa Konseyi
Kuruluş ve Merkezi	1951-Brüksel	1949-Strasbourg
Üye Adedi	25	46
Düzenleyici İşlemleri	Direktifler&Tüzükler	Sözleşmeler
Organları	Konsey, Parlâmento, Bölgeler Komitesi.	Bakanlar Komitesi, Parlâmentolar Meclisi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi.

2.1.Avrupa Konseyi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

5 Mayıs 1949 Tarihinde 10 Avrupa devleti tarafından kurulan Avrupa Konseyi'ne Türkiye 1950 yılında üye olmuştur. Konseyin 2008 Mayıs ayı itibarıyla üye sayısı ise 47'dir.¹⁸⁷ Avrupa Birliğine üye olan 25 devletin hepsi de Avrupa Konseyi'nin üyesidirler. Konseyin genel merkezi Fransa'nın Strasbourg şehrindeydir. Konsey'in amacı esas olarak, insan haklarını ve çoğulcu demokrasiyi korumak, Avrupa'ya özgü kültür kimliği bilincini geliştirmek, Avrupa'nın karşı karşıya bulunduğu azınlıklar, yabancı düşmanlığı, uyuşturucu vs. gibi sorunlara çözüm aramak ve Doğu Avrupa ülkelerine siyasal, yasal ve anayasal reformlarını gerçekleştirebilmeleri için yardımda bulunmaktır.

Konsey'in yerel yönetimlerle ilgili en önemli icraatı kuşkusuz Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Ancak Konsey'in bu Şart'la birlikte yerel yönetimlerle ilgili başka çalışmaları da bulunmaktadır. Bu başlıkta daha çok bu tür çalışmalar (özellikle de Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi) ele alınacaktır. 2008 Ocak ayı itibarıyla Avrupa Birliği'nin 27 üye devletinin tümü ve Avrupa Konseyi'nin toplam 47 üyesinden 42'si yerel kendinden yönetim alanında bir mihenktaşı olan bu antlaşmayı onaylamıştır. 2008 yılı itibarıyla Fransa AYYÖŞ'nü onaylamış bulunmaktadır.¹⁸⁸

¹⁸⁷ www.coe.int, (09.06.2008).

¹⁸⁸ www.avrupakonseyi.org.tr, (09.06.2008).

Avrupa Konseyi'nin 1994 yılında Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi adını almış bulunan, sürekli konferans (*standing conference*) adını taşıyan organı yarım yüzyıla yakın bir süreden beri yerel özerklik konusunda çalışmalar yapmaktadır. Kongre, yerel yönetimlerin, Avrupa Birliği idealinin yaşama geçirilmesinde daha aktif rol oynamasını sağlamaya çalışmakta ve bu yönetimlerin Konsey'in organlarında daha iyi temsil edilmeleri için önlemler almaktadır. Kongrenin iki meclisi vardır: Birincisi, Yerel Yönetimler Meclisi, ikincisi ise Bölgesel Yönetimler Meclisi'dir. Kongre, bu yönetimlerin temsilcisi olan seçilmiş kişilerden oluşmaktadır. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin başlıca işlevleri şunlardır:¹⁸⁹

- *Yerel birimlerin, Avrupa Konseyi'nin yerel topluluklarla ilgili çalışmalarına daha etkin bir biçimde katılmalarını sağlamak,*
- *Avrupa ülkelerinde, halkın gönenci ve çıkarları doğrultusunda bölgeler düzeyinde var olan kültürel ve ekonomik farklılıkları da göz önünde bulundurarak, gerçekten özerk olan yerel ve bölgesel yönetim yapıları oluşturmak,*
- *Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde geniş ölçüde onarım görmekte olan yerel ve bölgesel demokrasiye destek vermek,*
- *Bütün Avrupa'da bölgeler ve belediyeler arasındaki işbirliğini özendirme ve desteklemek.*

Bu bağlamda, bölgelerin ve bölgeselleşmenin giderek önem kazanması, kuşkusuz egemen devletin ortadan kalkacağı beklentilerine yol açmamalıdır. Eskiye oranla önemi azalmış görünse de, ulus-devlet varlığını sürdürecektir. Her ne kadar Avrupa Konseyi, kendi üyesi devletlerde, daha çok yerinden yönetimi Avrupa'nın bütünleşmesi ve devlet sınırlarının; bilgi, mal, hizmet ve insan devinimlerine bir engel olmaktan çıkarılmasını özendirici bir kampanya yürütmekteyse de, her düzeyde hoşgörüsüz ve şoven davranışların filizlenmesine karşı kesin bir tavır içerisinde.

¹⁸⁹ TBD-KAV, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, (Ankara-1994), s.29.

Kuşku yok ki geleceğin birleşik Avrupa'sı, bölgesel ve yerel yönetimlere olduğu kadar, ulusal devletlerin kendi varlıklarına da dayanacaktır.¹⁹⁰

Kongre yılda bir kez Strasbourg'da toplanmaktadır. Kongre'ye Avrupa'da yaklaşık 200 bin yerel ve bölgesel yönetimi temsilen 572 üye katılmaktadır. Kongre, Yerel Yönetimler Meclisi ve Bölgesel Yönetimler Meclisi olarak adlandırılan iki "oda"dan oluşmaktadır. Her iki meclisin temsilcileri de ayrıdır. Türkiye'deki yerel yönetimler; Kongre'de 6'sı bölge yönetimleri meclisinde 6'sı yerel yönetimler meclisinde olmak üzere 12 üye ile temsil edilmektedir. Ayrıca her meclisin aynı sayıda yedek üyesi de bulunmaktadır. Meclisler, gerekli araştırma konuları kapsamında "büro" çalışma gruplarının oluşmasına karar verebilirler. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinde alınan kararlar, üye hükûmetlere Avrupa Sözleşmeleri (*Conventions*), Deklarasyonlar (*Declarations*), Anlaşmalar (*Agreements*), Kararlar (*Resolutions*) veya Tavsiye Kararları (*Recommendations*) biçiminde aktarılır. Kararlar oy birliği ile kabul edilir ve daha çok yol gösterici dokümanlardır. Ancak Komitenin kararları, ilgili dokümanların altına imza koyan ülkeler için bağlayıcıdır.¹⁹¹

Ayrıca Kongre'nin 2-4 Temmuz 1996 tarihlerinde yapılan Genel Kurul çalışmaları sırasında kabul edilen bir kararla, üye ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin işleyişinin denetime tabi tutulması uygulaması başlatılmış bulunmaktadır. Bu kapsamda Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Türkiye'deki yerel ve bölgesel demokrasinin durumu üzerine ilki 1996 yılında olmak üzere bir rapor yayınlamış ve bu raporda Türkiye'de yerel ve bölgesel yönetimler reformu ile ilgili süreci yavaşlatacak iki önemli etken olarak Türkiye'nin merkezî devlet yapısı ve o zamanki siyasî sistemin zayıflığı gösterilmiştir. 2005 yılında hazırladığı raporda ise 2001 ve 2002 yıllarında gerçekleştirilen anayasal değişiklikler ve reform paketleriyle ifade, örgütlenme ve dini özgürlükler üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması ve kültürel hakların tanınması yolunda atılan adımlar ve mevcut hükûmetin reform sürecine olan bağlılığı memnuniyetle karşılanmakta ancak yapılan reformların uygulanmasında aksaklıkların olduğu belirtilmektedir.

¹⁹⁰ Aynı, s.30.

¹⁹¹ www.yerelnet.org.tr (22.01.2006).

Raporda yer alan diğer eleştiriler arasında; atanmış görevlilerin seçilmiş yerel yöneticilerden daha güçlü olması, merkezî yönetimin belediyeler üstündeki kontrolünün devam etmesi, sağlanan malî kaynakların yetersizliği ve yerel yönetimlerin bu kaynaklar için merkezî yönetime bağlı olmaları öne çıkmaktadır. Belediyelerin, diğer belediyelerle işbirliği yaparken ve proje yürütürken Türk dış politikası ile uyumlu hareket etmek ve İçişleri Bakanlığı'ndan izin almak zorunda oldukları da belirtilmektedir. Kongre'nin kararında ise Hükûmetin yeni kabul edilen yasalar çerçevesinde yetkilerini yerel yönetimlere aşamalı olarak devredilmesini sağlaması, Anayasa'nın 127. Maddesi'nin nasıl değiştirilebileceği hususunda hem Hükûmet'in hem de Meclis'in teklifler geliştirmesi önerilmektedir. Kararda, yerel yönetimlerin malî finansmanı ile ilgili yasanın yürürlüğe girip uygulanmaya başlaması, belediyelerin merkezî yönetime olan bağlılığının aşamalı olarak azaltılması ve yerel yönetimlerin toplayacakları vergiye kendilerinin karar vermelerine ilişkin bir yasanın kabul edilmesi tavsiyeleri de yer almaktadır.¹⁹²

Özellikle yerelleşme ilkesi, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından izlenmekte ve özendirilmektedir. Konsey üyesi ülkeler için alınan kararlar arasında 29 no'lu tavsiye kararı ve 50 no'lu karar Türkiye ile ilgilidir. Bu kararlarda yerel ve bölgesel yönetimlerin ağır bir vesayet altında olduğu vurgulanmakta ve Türkiye'den Anayasa'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeleri içeren 127. maddesini değiştirmeye ve subsidiarite ilkesine açıkça atıfta bulunmaya çağırılmaktadır.¹⁹³

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin (AYBYK) bugüne kadar yaptığı çalışmalardan en önemlileri şöyle belirtilebilir.¹⁹⁴

- *Ulusal sınır bölgelerinin her iki tarafındaki belediye ve bölge yönetimleri arasındaki işbirliğini öngören, sınırlarda bölgesel plânlama, ekonomik kalkınma ve çevre korunması gibi model düzenlemeleri içeren Avrupa Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi,*

¹⁹² www.kobi-efor.com.tr (22.01.06).

¹⁹³ Birgül AYMAN GÜLER, "Açılış Bildirisi", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., Ankara-2001, s.12.

¹⁹⁴ M. Cem TOKER, *Dünyadaki Yeni Eğilimler Işığında Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-2001), s.111'den Yusuf ERBAY-Zerrin YENER, **Avrupa Konseyi**, (WALD Academy, İstanbul-1999), s.27-28.

- *Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu çerçevesinde, yerel yönetimlere kentli haklarına saygılı yönetim ve yaşanabilir kentler için kirlilik, çevre, güvenlik, konut, tarihi mirasın korunması, vb. gibi yönetim konularında yol gösterici ipuçları içeren Avrupa Kentsel Şartı,*
- *Yabancıların yaşadıkları ülkelerde yurttaşlık ve politik haklarını kullanabilmelerini düzenleyen Yabancıların Sosyal Yaşama Yerel Düzeyde Katılmaları Antlaşması,*
- *Bölge ve azınlık dillerinin eğitim ve öğretiminin yanı sıra, halk arasında yazılı ve sözlü olarak sosyal ve ekonomik içeriğiyle kullanılmasını özendirerek yaşatılmasını sağlamak için Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartı,*
- *Yerel ve bölgesel yöneticiler arasında, Avrupa düzeyinde işbirliğinin kurulmasını sağlayan ve yerel yönetimler idaresinde pratik yöntemler tanımlayan Avrupa Eğitim Organizasyonları Ağı,*
- *Özellikle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel öz yönetimlerini yeniden kurma süreçlerine çeşitli alanlarda teknik ve hukukî yol gösterici nitelikteki LODE (Local Democracy) programı,*
- *Gençleri yaşadıkları yerlerin sorunlarına karşı ilgili hale getirmek ve geleceğin yönetimlerine hazırlamak için Gençlerin Yerel ve Bölgesel İlişkilere Katılım Şartı.*

Yapılan tüm bu çalışmalar göstermektedir ki, Avrupa’da yerel yönetimlerin yapısı sorgulanmakta ve yeniden yapılandırılması hedeflenmektedir. Bu amaca matuf olarak da birçok uluslararası metin hazırlanmakta ve bu metinlerle de Avrupa ülkelerindeki yerel yönetimlerin gerek kendi içlerinde gerek birbirleriyle olan ilişkilerinde dikkate almaları gereken hususlar yazıya dökülmektedir. Bu konuyla ilgili olarak Avrupa 7. Sınır Bölgeleri Konferansı’nın sonuç bölümünde “yerel ve bölgesel yönetimlerle iyi komşuluk ilişkilerinin geliştirilmesi amacıyla bilgi ağlarının

ve yapısal düzenlemelerinin oluşturulmasının¹⁹⁵ önemi vurgulanmaktadır. Dikkati çeken bir diğer husus bölgelerin artık sadece bir coğrafi alan olarak değil aynı zamanda bir yerel yönetim birimi olarak ortaya çıkmış olması olgusudur. Günümüzde bölge yerel yönetimleri Avrupa’da en fazla öne çıkan yerel yönetim birimleri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Sonuç olarak Avrupa’da demokrasinin kuramsallaşmasına yönelik çalışmalar yapan Avrupa Konseyi’nin bu bağlamda yerel yönetimlere özel bir önem verdiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’yla iyice belirginleşmiş olmakla birlikte Konsey, bununla yetinmeyerek Şart’ın ilkelerinin hayata geçirilmesi ve denetlenmesine ilişkin olarak AYBYK’ni oluşturmuştur. Kongre’nin Türkiye’deki yerel yönetimlerle ilgili izlenimlerinden çıkarılan sonuç ülkemiz yerel yönetim sisteminin hala Şart’ın getirmiş olduğu ilkelerle tam olarak uygunluk arz etmediğidir.

2.2. Avrupa Parlâmentosu ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Parlâmentosu 27 ülkeden toplam 492 milyon vatandaşın temsilcisi sıfatını taşımakta olup, 785 üyeye sahip bir AB organı’dır.¹⁹⁶ Parlâmento seçimleri beş yılda bir düzenlenmekte ve kendi ülkesinde oy kullanma hakkı olan her Avrupa Birliği vatandaşı bu seçimlerde oy kullanabilmektedir. Vekiller parlâmentoda ulusal partiler olarak değil, politik gruplar olarak dağılmaktadır. En büyük politik gruplar Hıristiyan Demokratlarla, Sosyalistler’dir.¹⁹⁷ AT’yi kuran antlaşmaların yapıldığı 1950’li yıllarda bir danışma organı olarak düzenlenmiş bulunan Parlâmento, zaman içerisinde Kurucu Antlaşmalarda yapılan değişikliklerle yetkileri arttırılmak suretiyle daha etkin bir hale getirilmiş bulunmaktadır. Ancak Parlâmento bir yasama organı değildir, bu görevi AB Konseyi yürütmektedir. Parlâmento ise ağırlıklı olarak danışma işlevi gören, görüş bildiren, bazen onay veren ve daha çok siyasî nitelikte kararlar alan bir organ hüviyetindedir.¹⁹⁸

¹⁹⁵ TBD-KAV, *Avrupa Sınırötesi İşbirliği ve Sözleşmesi Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Türkiye*, (Ankara-1999), s.108

¹⁹⁶ [www.europarl.europa.eu/parliament/public.do?language=en\(09.06.2008\)](http://www.europarl.europa.eu/parliament/public.do?language=en(09.06.2008)).

¹⁹⁷ İKV, *AB ve Türkiye-AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi*, (İKV Yay., İstanbul-2005), s.45.

¹⁹⁸ İKV, *Avrupa Birliği ve Türkiye-AB İlişkileri Hakkında Doğru Bilinen Yanlılar*, (İKV Yay., İstanbul 2004), s.66.

Avrupa Parlâmentosu'nun 3 temel görevi bulunur: ¹⁹⁹

- *Konsey ile birlikte yasama görevini paylaşır. Tek dereceli genel seçim ile seçilmiş olan parlâmento üyeleri Birliğin demokratik yapısını garanti altına alır.*
- *Birlik kurumlarının ve özellikle de Komisyon'un demokratik bir şekilde çalışmasını denetler. Komisyon üyelerinin tayinini onaylama ya da reddetme yetkisine sahiptir.*
- *Birliğin bütçesinin hazırlanması sırasında Konsey'e yardım eder ve bütçeyi onaylar.*

Avrupa Parlâmentosu, yerel ve bölgesel yönetimlerin, geleceğin Avrupası açısından taşıdığı önemin bilincinde olarak, 1994 ve 1996 yıllarında, Brüksel'de iki konferansın toplanmasına öncülük etmiştir. Bu toplantılardan birincisi ***Halka Yakın, Demokrasi ve Dayanışma İlkelerine Dayalı bir Avrupa Birliği için Yerel Yönetimler*** adını taşımaktadır. Avrupa Parlâmentosu'nun 1994 toplantısında benimsenen sonuç bildirisinde Bölgeler Komitesi'nin kurulmasının öneminden ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da vurgulanan subsidiarite ilkesinin ve katılım yöntemlerinin güçlendirilmesinden söz edilmiştir. Kararların, halka olabildiğince en yakın olan yönetim basamaklarında alınması ve Avrupa Yurttaşlığı kavramının benimsenmesi sonucunda, bu kimliği taşıyanların yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili organlarda doğrudan görev alabilecekleri belirtilmiştir. 1994 toplantısında alınan kararlar başlık olarak şunlardır:²⁰⁰

- *Yerellik ilkesi ve Bölgeler Komitesi.*
- *Yerel özerklik, üye devletlerde yurttaşların temsili ve yerel yönetim türleri.*
- *Avrupa yurttaşlığı, yerel seçimler ve öteki katılım yöntemleri.*

¹⁹⁹ www.türkiyeavrupavakfi.com (22.01.06).

²⁰⁰ Ruşen KELEŞ, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, s.26-27.

- *Yerel yönetimler ve insan haklarına saygı.*
- *Daha büyük bir ekonomik ve toplumsal uyumun sağlanmasına yönelik yerel gelişme izlencelerinin uygulanmasında Topluluğun siyasal ve akçal müdahalesi.*
- *Kentsel sorunlar ve yerel gelişme için Topluluğun sahip bulunduğu araçlar.*
- *Yerel yönetimlerin plânlamadaki rolü.*
- *Avrupa Topluluğu ülkeleri ve Topluluk dışındaki ülke yerel yönetimleri arasındaki işbirliği. (İşbirliği alanları; halk sağlığı, su, enerji, katı atık, turizm, doğal afet vs. gibi)*
- *Çevrenin korunması ve kültür konularını da içeren, Topluluğun kullandığı plân ve yöntemler.*

Avrupa Parlâmentosu'nun 1996 yılında düzenlediği ikinci toplantı, ***Avrupa Birliği'nde Bölgesel ve Yerel Yönetimler ve Avrupa Parlâmentosu*** adını taşımaktadır. Konferans'ta benimsenen sonuç bildirisi'nde toplantının amacının, yerel yönetimlerle ilişkilerin yoğunlaştırılması, ekonomik ve toplumsal uyumun daha iyi sağlanması ve yerel yönetimlerin, daha demokratik, halka daha yakın ve daha çok dayanışma içindeki bir Avrupa Birliği'nin kurulmasına katkı yapmaları olduğu belirtilmektedir. Konferans'ın sonuç bildirisinde yer alan hususlar kısaca şunlardır:²⁰¹

- *Birlik sınırları içindeki bütün bölgelere ekonomik gelişme için eşit şans tanınması.*
- *Bütün bölgelerin eğitim, sağlık, altyapı gibi hizmetlerden yararlanmalarının sağlanması.*

²⁰¹ Aynı, s.28-29.

- *Bütün bölgelerde öncelikle istihdam yaratma sorununun çözülmesi.*
- *Birliğin politikalarının uygulanmasının bölgeler üzerinde yaratacağı olumlu ve olumsuz etkilerin hesaba katılması.*
- *Avrupa Birliği yurttaşlarının demokratik, ekonomik ve toplumsal yaşama katılma haklarının desteklenmesi.*
- *Mekânsal ve siyasal uyumun dikkate alınması.*

Son olarak Avrupa Parlâmentosuna, Avrupa Birliği vatandaşlarından dilekçeler almak suretiyle bir anlamda Avrupa Birliği vatandaşlarının haklarını korumak için ombudsmanlık görevi icra etmektedir.²⁰² Konuyu daha da açacak olursak Avrupa Birliği vatandaşları yerel yönetimlerin gerek işleyişleri gerek diğer konular hakkında Avrupa Parlâmentosuna şikâyet dilekçeleri verme hakkına sahiptirler. Bu dilekçeler Parlâmento'ya danışmanlık görevini icra eden Bölgeler Komitesi'nde değerlendirilmekte ve geneli ilgilendiren konular için Avrupa Birliği'nin diğer organlarına görüş olarak yansıtılmaktadır.

Avrupa Parlâmentosunun yerel yönetimlerle ilgili yapmış olduğu çalışmaları özet olarak değerlendirdiğimizde Avrupa'da yerel yönetimler için genel kabul görmüş ilkelerin –ki bu ilkeler temelde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda mevcuttur- tüm üye ülkelerin yerel yönetim uygulamalarında hayata geçirilmesi ve bu uygulamaların da süreklilik kazanması gereği ön plâna çıkmaktadır. İleride Avrupa Parlâmentosunun gerçek anlamda yasama yetkisini haiz bir Parlâmento hüviyeti kazanmasını müteakip 1994 ve 1996 yıllarında yapılan konferanslarda alınmış bulunan kararların, AB'nin daha üst düzenleyici hükümlerine de yansıtılacağı değerlendirilmektedir.

²⁰² Robert SCHNEPPER, “Avrupa Birliği Mevzuatı ve Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri” **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Uluslararası Semineri**, (TBB Yay., İstanbul-2003), s.84.

2.3. Avrupa Birliği ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

7 Şubat 1992’de Avrupa Birliği Antlaşmasının Maastricht’te imzalanması ile kurulan ve o zamana kadar Avrupa Topluluğu olarak adlandırılan Birlik; üye ülkelere hukukî olarak birtakım haklar ve yükümlülükler getirmektedir. AB’ye tam üye olan bir ülke, Birliği kuran antlaşmaların oluşturduğu hukuk düzenini aynen benimsemekte ve egemenlik yetkilerinin bir kısmının Birlik organlarınca kullanılmasını kabul etmektedir.²⁰³ Avrupa Birliği Adalet Divanı da birçok kararında AB hukukunun üye devletlerin hukukuna olan üstünlüğüne vurguda bulunmuştur.²⁰⁴ AB projesi üye devletlerarasında bölgesel ve uyum politikaları ile birbiriyle uyumlu ekonomik kalkınmayı ve sosyal gelişmeyi, üye devletler ve bölgeler arasındaki dengesizliklerin azaltılmasını kolaylaştırmak için gösterilen bir dayanışmayı yansıtmaktadır.²⁰⁵

AB’nin kurulması Avrupa’nın bütünleşmesinde yerel ve bölgesel yönetimlerin işlevine ayrı bir önem kazandırmıştır. Çünkü AB, vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin gelişmesine büyük önem vermektedir. Bu amaçla da AB fonlarının önemli bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerin kullanımına ayrılmıştır.²⁰⁶ AB’de tek bir yerel yönetim sistemi bulunmamaktadır. Ancak AB, sınırları içerisindeki yerel yönetimler için birtakım ortak ilkeler geliştirmektedir. Bu ilkeler geliştirilirken de referans noktalarından biri de hiç kuşkusuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. AB henüz taraf olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı imzalamamıştır. Ancak AB üyesi birçok devlet bu Şart’ı onaylamış durumdadır.

Avrupa Birliği ülkelerinde, yönetişim olgusu temel yönetim felsefesi olarak kabul edilmiştir ve yerel yönetim birimlerinde yaşayan vatandaşlar da, katılımcılık anlayışı doğrultusunda bireysel olarak veya üyesi olduğu sivil toplum kuruluşları aracılığıyla yaşadığı kent veya bölgedeki yönetim sürecine direkt olarak katılabilmektedir. Avrupa Birliği ülkelerinde merkezi-yerel yönetim ilişkileri farklı prensipler çerçevesinde şekillenmiş olmasına rağmen, üye ülkelerde yerel yönetim birimlerinin özerkliği ve

²⁰³ www.abgs.gov.tr (1 Mart 2003).

²⁰⁴ Rıdvan KARLUK, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, (Beta Yay., Eskişehir-1995), s.76.

²⁰⁵ Manuel de la CAMARA, “AB Sürecinde Yerel Yönetimler Zirvesi” (TBD Yay., Ankara-2002), s.8.

²⁰⁶ Stefania ZERBİNATİ, “Europeanization and EU Funding in Italy and England. A Comparative Local Perspective”, **Journal of European Public Policy**, (Volume 11, Number 6, December 2004).

yerel halkın karar alma mekanizmalarına aktif olarak katılabilmeleri çeşitli yasal düzenlemelerle güvence altına alınmıştır.²⁰⁷

Birlik Antlaşmasında yerel yönetimler açısından iki husus önem taşımaktadır²⁰⁸. Bunlar Bölgeler Komitesi adıyla bir danışma organının kurulmuş olması ve diğeri de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda bulunan yerellik ilkesi'dir. Yerel yönetimlerin AB içinde temsil edilmesini ve karar alma sürecine katılmasını sağlayan Bölgeler Komitesi, hizmetlerin yurttaşa en yakın birimler tarafından yapılmasını öngören yerellik ilkesi, yerel yönetimlerin AB içindeki konumunu güçlendiren düzenlemelerdir. Bunların yanında yerel yönetim hizmetlerinin etkin, şeffaf ve halkın katılımına ve denetimine açık olarak sunulması da AB'ce gözetlenen diğer hususlardır.

Subsidiarite ilkesinin Avrupa Birliği hukukuna dâhil edilmesi, Birlik organlarının yerel ihtiyaç ve istekler karşısında daha duyarlı olmaları konusunda bir davranış biçiminin yerleşmesi sonucunu doğurmuştur. Ayrıca bu ilkenin uygulanması Avrupa Birliği'nin bütünleşme sürecine de olumlu katkılar yapmıştır.²⁰⁹ Bölgeler Komitesi danışma niteliğinde bir organ olup, komisyonlar (Ekonomik Gelişme, Tarım ve Ormancılık, Ulaştırma, Kentleşme, Eğitim Öğretim Komisyonları gibi) halinde çalışmaktadır. Her ülkede bölge yönetimi olmadığı için bazı ülkelerde il temsilcileri komite'ye seçilmektedirler. Danışma organı niteliği taşımasına rağmen yerel yönetimlerin Avrupa Birliği içerisindeki en önemli kuruluşu olan Komite'nin Avrupa Topluluğu Adalet Divanı'na dava açma yetkisi bulunmaması büyük bir eksiklik olarak görülmektedir.²¹⁰

²⁰⁷ Elif KARAKURT TOSUN, "Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları, **PARADOKS, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, (e-dergi)**, <http://www.paradoks.org>, ISSN 1305-7979, (Temmuz-2007), s.12.

²⁰⁸ http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm. (11.06.2008).

²⁰⁹ Mehmet ÖZCAN, "Subsidiarite İlkesi'nin AB'nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, s.658.

²¹⁰ Ayşegül MENGİ, **Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, (İmaj Yay., Ankara-1998), s.34-35.

Birlik çalışmalarının başlangıcından beri, güçlü ve birleşik bir Avrupa'nın yerel birimleri zayıflatacağı ve hatta ortadan kaldıracacağı korkusu var olmuştur. Oysa Avrupa ülkelerinde yapılmış olan bir anketin sonuçlarına göre, Avrupalıların büyük bir çoğunluğu (%85-87), kendilerini Avrupa yurttaşı olmaktan çok, buldukları yörenin ve kentin hemşehrileri olarak görmek eğilimindedir. Bu da göstermektedir ki, Avrupalıların siyasal ve kültürel kimliklerinin kökeni esas olarak kentlerde kasabalarda ve bölgelerdedir, yani yerel birimlerdedir.²¹¹ Hâlbuki gerek subsidiarite ilkesi, gerek AB malî fonları, gerek AB vatandaşlığı kapsamında yerel seçimlerde diğer ülke vatandaşlarına da oy hakkı tanınması hem yerel yönetimler hem de vatandaşlar açısından AB üyeliğinin cazip olduğunu ortaya koymaktadır.

AB müktesebatında yerel yönetimlere yönelik ve yerel yönetimlerin uygulamasından sorumlu olduğu yasal düzenlemeler alanlar itibarıyla şöyledir:²¹²

- *Çevre: Topluluk politikaları ve özellikle çevre politikalarının amacı, sürdürülebilirliği sağlamaktır. Çevre konusundaki yasal düzenlemelerin güçlendirilmesi ve uygulanması için yerel yönetimlere izin verme ya da denetleme yetkisi verilmiştir. AB müktesebatı'nda çevre alanında, katı atık yönetimi, temiz su, atık su ve hava kalitesi standartlarını belirleyen ve tüm üye ülkelerin uymak zorunda olduğu 50'ye yakın direktif yayınlanmıştır.*
- *Sağlık: Bu konuda özel ilgi gösterilmesi gereken alan halk sağlığıdır. Yerel yönetimler, halk sağlığı konusunda zorlayıcı tedbirler getiren, bu tedbirlerin uygulamasını izleyen ve gerekli olduğu takdirde cezai yaptırımlara başvuran kurumlardır. Yerel yönetimlerin çevre ve sağlık birimleri gıda güvenliği ve temizliği konusundaki yasaları uygulamaktan sorumludur. AB'ce gıda güvenliği alanında hazırlanmış 20'ye yakın direktif bulunmaktadır.*
- *Ulaşım: Yerel yönetimler transit geçişler sağlamanın yanı sıra yol güvenliği (geçiş kayıtları, ehliyetler, arabaların güvenliği, tehlikeli maddelerin ulaşımı) ile sürücüler için sosyal güvenlik kayıtlarının standartlaştırılması alanlarındaki AB direktiflerini yerine getirmekle yükümlüdürler.*

²¹¹ Ruşen KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.67-68.

²¹² www.deltur.ccc.eu.int (28.03.2004).

- Güvenlik: AB içinde yerel düzeyde yer alan ve özellikle örgütlü suç, kara para aklama, uyuşturucu kaçakçılığı ve terörizm gibi eylemlere karşı mücadele edecek mevcut yapıların etkili hale getirilmesi çalışmaları içinde yerel yönetimlere de önemli görevler düşmektedir.
- Enerji: AB üyesi birçok ülkede, enerji arzının büyük bir bölümü –özellikle orta ve büyük ölçekli kentlerde-belediye kuruluşları ya da yerel ve bölgesel yönetimlerin ortak olduğu kuruluşlarca sağlanmaktadır. İç pazar için elektrik ve doğalgaz satın alma ve dağıtma direktifleri, AB üye ülkelerinin yerel yönetimlerinin uygulamak zorunda olduğu yönetmeliklerdir.
- Rekabet Hukuku: Burada yer alan düzenlemelerin amacı kamuya ait olan kuruluşlar ve özel kuruluşlar arasındaki farkı azaltmaktır. Bunun için Amsterdam Antlaşması'nın 86/1. maddesinde kamu kuruluşlarının piyasada avantajlı konumda bulunmaması gerektiği vurgulanmaktadır.
- Serbest Dolaşım: Bu alanda kural koyma ve politika yürütme durumunda olan yerel yönetimler Amsterdam Antlaşması'nın 39 ve 43. maddelerinin işçilerin serbest dolaşımı ve kişilerin işyeri kurma ve o ülkede yerleşmesine yönelik yükümlülüklerini uygulamak zorundadırlar. İşçilerin serbest dolaşım hakkı bir işveren olarak yerel yönetimleri de ilgilendirmektedir.
- Sosyal Politika: AB müktesebatı'nda bu alanda yer alan düzenlemeler, çalışma yerinde sağlık ve güvenliğin sağlanması, fırsat eşitliği, sosyal güvenlik ve emeklilik konularını içeren 50'ye yakın direktifle düzenlenmiştir. Yerel yönetimler bu direktifleri uygulamakla yükümlüdürler.
- Kamu İhaleleri: AB'de mal, hizmet ve insanların serbest dolaşımını güvenceye almak için kamu satın alımları rekabet ortamına açılmalıdır. 1970'ten bu yana yayınlanmış ve sayısı 15'i bulan direktifler bu açılmanın yasal temelini oluşturmaktadır. AB'de kamu ihaleleri şeffaflık, nesnellik ve ayrımcılığın engellenmesi ilkeleri çerçevesinde gerçekleştirilmelidir.

- *Yerel Vergiler:* Bazı ülkelerde yerel ya da bölgesel yönetimler tarafından uygulanan farklı vergiler, malların serbest dolaşımı ilkesine ters düştüğü için AB tarafından yasaklanmıştır.
- *Yerel Seçimler:* AB’de üye ülkelerde ikamet eden her AB vatandaşı, o ülkenin vatandaşı olsun ya da olmasın, yaşadığı ülkenin yerel seçimlerinde aday olma ve oy kullanma hakkına sahiptir. Bu konuda AB’de bir yönetmelik bulunmaktadır.

Avrupa Birliği müktesebatının üstlenmesine ilişkin Ulusal Programın girişinde “Modern Türkiye Cumhuriyeti’nin özünde barışçı bir dış politika ile laiklik, hukukun üstünlüğü, çoğulcu ve katılımcı demokrasi, insan hak ve özgürlükleri bulunur” demektedir. Ayrıca “Türkiye başta insan hakları ve demokrasi alanlarında olmak üzere, Avrupa Birliği müktesebatı niteliğindeki evrensel normlar ile Avrupa Birliği ülkelerinin uygulamalarına daha fazla uyum sağlamak amacıyla, gerekli tüm uluslararası sözleşmelere taraf olacak ve bunların etkin bir şekilde uygulanmasını sağlayacak tedbirleri alacaktır” diyerek yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerde Avrupa Birliğindeki uygulamaların dikkate alınacağından dolayı da olsa bahsetmektedir. Siyasî kriterler bölümünde ise, “Türk Hükûmeti, siyasî, idarî ve yargı reformlarına ilişkin çalışmalarını 2001 yılında hızlandıracak ve mümkün olan en kısa zamanda TBMM’ye sunacaktır. Bu bağlamda amaç, özgürlükçü, katılımcı, güvenceli, devlet organları arasında görev ve yetkileri dengeleyen, hukuk devleti ilkesini üstün kılan bir Anayasa’nın yapılmasıdır. İnsan hakları alanlarındaki reform sürecinde de, öncelikle Anayasa gözden geçirilecektir”. Çünkü yapılacak olan bu Anayasa değişiklikleri, yasal düzenlemelerin de çerçevesini belirleyecektir.

Türkiye’nin AB’ne aday ülke olarak kabul edilmesinden sonra hazırlanmış olduğu ulusal programda kısaca: Türkiye Cumhuriyeti Hükûmeti, insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanlarında kaydedilecek gelişmeleri sürekli olarak izleyecek, AB müktesebatına uyum çalışmalarını düzenli şekilde değerlendirecek ve çağdaş yönetim düzeyine ulaşmak için gerekli tüm önlemleri alacaktır. Merkezî

yönetim ile yerel yönetimlere ilişkin yapılması düşünülen değişikliklere programda özetle şu şekilde değinilmiştir:²¹³

Genel olarak kamu yönetim sisteminin aksayan ve eksik yönlerini gidermek adına; başta düşünce ve ifade özgürlükleri olmak üzere bireysel insan hak ve özgürlüklerinin daha da geliştirilmesi, dernek kurma ve barışçı toplantı hakkı ile sivil toplumun güçlendirilmesi, ülke içinde bölgesel dengesizliklerin azaltılması öngörülmektedir. Bu taahhütlerle vatandaşa sunulacak olan kamu hizmetlerinde şeffaflık, etkinlik ve yerellik kavramlarına vurguda bulunarak çağdaş yönetim anlayışına ulaşma arzusunu ortaya koyulmaya çalışılmaktadır.

Yerel yönetimlerle ilgili olarak ise; merkezî idare ile yerel yönetimlerin koordinasyonunun artırılması, görev ve yetki dağılımı ile yerel yönetimlerin malî ve personel yapısının yeniden düzenlenmesi, yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması, belediye modellerinin yeniden düzenlenmesi, il ve ilçe belediyelerinin kurulmasına ilişkin kriterlerin yeniden belirlenmesi, yerel yönetimlerin dış kaynaklı proje kaynaklarından faydalanmasının yasal olarak düzenlenmesi, yerel yönetim birlikleri ve şirketlerinin yeniden düzenlenmesi, kentsel rantların vergilendirilmesine ilişkin düzenlemelerin yapılması ile halkın yerel yönetimlere katılımının sağlanması hususları öngörülmektedir.

AB aynı zamanda sağlayacağı malî olanaklar yönünden değerlendirildiğinde de yerel yönetimler bakımından özel bir öneme sahip bulunmaktadır. AB malî politikalarının en önemli araçlarından olan fonlar genel olarak üç başlık altında toplanmaktadır: Yapısal fonlar, uyum fonları ve katılım öncesi aday ülkeler için geliştirilen fonlar. Yapısal fonlardan sadece üye ülkeler yararlanabilmektedir. Uyum fonları ise ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilebilmesi amacıyla ülkelere katkı amacıyla yapılan yardımları içeren bir fondur. Bizim için önemli olan ise katılım öncesi fonlardır. Bu fonlar çeşitli adlarla anılmakta ve genelde kırsal ve bölgesel kalkınma ile ekonomik, sosyal ve tarımsal projeler için kullanılmaktadır.²¹⁴

²¹³ www.abgs.gov.tr (1 Mart 2003).

²¹⁴ Nurşen NUMAOĞLU, “Avrupa Birliği’nde Yapısal Politikalar ve Yapısal Fonlar”, **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Uluslararası Seminer**, (TBB Yay., İstanbul-2003), s.128.

Örneğin AB, Interreg III B ve C programları kapsamında yerel yönetimlerin Uluslararası ve bölgelerarası işbirliği projelerine malî destek vermektedir.²¹⁵

AB'nin ülkemize sağladığı mali yardımların Türkiye'nin Birlik ile mevcut üyelik ilişkisinden kaynaklanan yükümlülüklerinin yerine getirilmesini desteklemek üzere tahsis edilmektedir.²¹⁶ AB bütçesinden Türkiye'ye yapılacak malî yardımlar Türkiye'nin aday ülke statüsü kazandığı Helsinki Zirvesi'nden (1999) sonra Katılım Öncesi Malî Yardım Programı adı altında toplanmıştır. Bu çerçevede AB Komisyonu Ekim 2002'de sunduğu Strateji Belgesinde Türkiye'ye yapılacak yardımın artırılmasını öngörmüş ve Aralık 2002 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi'nde benimsenerek Türkiye'ye 2004-2006 dönemini kapsamak üzere toplam 1.050 milyar Euro hibe edilmesine karar verilmiştir. Bu hibenin %70'i ekonomik, sosyal ve mevzuat uyum programları için tahsis edilmiş geri kalan %30'u ise kurumsal kapasitenin geliştirilmesine ayrılmıştır.²¹⁷ Bu yardımlardan gerekli koşulları sağlamak kaydıyla yerel yönetimlerimiz de faydalanabileceklerdir.

Ülkemizde bu fonlardan yararlanmak ve bölgeler arasındaki farkların azaltılması için hazırlanan “Bölgesel Kalkınma Strateji’lerinin” uygulanabilmesi için Bölge Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Bu ajansların kurulmasından sonra bölgeler arasında ekonomik ve sosyal dengesizliklerin azaltılmasına yönelik politikalar merkezî hükûmet tarafından belirlenecek, bu politikaların uygulanması ise ajanslar tarafından gerçekleştirilecektir.²¹⁸

Sonuç olarak; AB üyesi ülkelerde merkezî yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımı -istisnalar saklı kalmak kaydıyla- özellikle son yarım yüzyılda yapılan reform çalışmaları sonucunda AYYÖŞ ilkeleri ışığında, hem kamusal hizmetlerin sunumunda etkinliğin sağlanmasına, hem yerel katılımı sağlayacak düzenlemelerin kurumsallaşmasına hem de yerel yönetimlerin malî

²¹⁵ İKV, **AB Tam Üyelığinin, Türkiye Vatandaşlarına Sağlayacağı Faydalar**, (İKV Yay., İstanbul-2005), s.10.

²¹⁶ Burhan OSMANOĞLU, “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Kullanımı ve Yönetimine Yönelik Türkiye’de Oluşturulan Yapı: Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (Nisan-2007), s.36.

²¹⁷ Halil İbrahim DAŞÖZ, “Avrupa Birliği’nin Malî Yardımları ve Belediyeler”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, (Nisan-Mayıs 2005), s. 3.

²¹⁸ www.deltur.cec.eu.int (28.03.2004).

yönden daha güçlü bir konuma ulaşmasına yol açmıştır. Bugün AB genelinde merkezî yönetim-yerel yönetim görev-yetki paylaşımı kapsamında yerel yönetimler başta iç güvenlik ve asayiş olmak üzere eğitim, sağlık, çevre, sosyal yardım, ulaştırma, turizm vs. gibi birçok alandaki kamu hizmetlerini halkın katılımını dayalı ve daha güçlü bir malî özerklik yapısı içerisinde yerine getirmektedirler. Son olarak onaylanma aşamasında olan Avrupa Birliği Anayasasında da yerel yönetimler açısından subsidiarity ilkesinin önemine ve de Bölgeler Komitesi'nin güçlendirilmesine ilişkin hükümler yer almaktadır.

Ülkemizde ise yukarıda bahsedilen tüm bu reformların yapılması halinde hem AYYÖŞ'nda belirlenmiş olan ilkeleri tam olarak hayata geçirmiş olacak hem de AB'ye giriş sürecinde yapılması gereken idarî reformları gerçekleştirmiş bir ülke olarak uygar dünya ülkeleri arasındaki yerini almış olacaktır. Zaten ülkemizin kangrenleşmiş bulunan merkezî ve mahallî idarelerle ilgili sorunlar ancak iç ve dış dinamiklerin harekete geçmesinden ve demokratik kültürün, eğitim düzeyinin artmasından sonra yapıcı ve gerçekçi bir anlamda çözülebilecektir.

3. ŞART'IN BAZI AVRUPA ÜLKELERİ YEREL YÖNETİMLERİ ÜZERİNDEKİ YANSIMALARI

Bu bölümde AYYÖŞ bağlamında Avrupa Birliği'ne üye farklı gelenek ve kültürlerle dolayısıyla da idarî yapılara sahip iki ülkenin (İngiltere-Fransa) yerel yönetim örnekleri kısaca incelenecektir. İnceleme kapsamında İngiltere'nin yer almasının nedeni bu ülkenin uzun bir yerel yönetim geleneğine sahip bulunması ile kıta Avrupa'sı ülkelerinin idarî sistemlerine göre birçok alanda farklılıklar arz etmesidir. Fransa ise gerek merkeziyetçi bir yapıya sahip olması gerek ülkemizin idarî sisteminin kaynak ülkesi olmasından dolayı incelenmeye değer görülmüştür. Her iki ülkenin bir ortak yanı ise yerel yönetim sistemlerinde son yüzyılda yapılmış bulunan reform çalışmalarıdır.

Her iki ülke yerel yönetimleri ile ilgili ayrıntılara geçmeden önce İngiliz ve Fransız Yerel Yönetim modellerini kısaca karşılaştıracak olursak; “öncelikle İngiliz yerel yönetim sistemindeki “yerel öz yönetim” anlayışı, Fransız sistemi için geçerli olmamaktadır. İngiltere’de yerel yönetimler, seçilmiş yerel meclisleri ile kendi sınırları içinde temel kamusal hizmetleri yürütme yetkisine sahip olup, Fransa’da olduğu gibi yerel yönetimler, merkezî yönetimle birlikte devletin birer parçası değildirler. İngiltere’de yerel yönetimler, yetki ve statü olarak, devlete bağımlı olmayıp, özerk varlıklarını öne sürme hakkına sahiptirler. İngiltere’de hizmetler yerel nitelikte olup olmamasına göre merkezî ya da yerel yönetimlerce yerine getirilirken, Fransa’da birçok hizmet yerel nitelikte olmasına karşın, merkezî yönetimin taşra teşkilâtlarınca yerine getirilmektedir”²¹⁹.

3.1.İngiltere

3.1.1. Genel Olarak İngiltere’de Yerel Yönetimler

İngiltere idari yapılanması içerisinde yerel yönetimlerin XII. Yüzyıldan sonra ortaya çıkan kent yönetim geleneğinden gelen bir ağırlıkları bulunmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin mevcut yapı içerisinde herhangi bir yasal üstün hakları bulunmamaktadır. Mahalli idarelere birçok yasal görev verilmekle birlikte, bu görevlendirmelerde ayrıntıya inilmemek suretiyle yerel yönetimlere inisiyatif kullanma hakkı tanınmıştır. Mahalli idarelerde karar merci, seçimle işbaşına gelmiş bulunan yerel meclislerdedir. Mahalli meclisler arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Meclisler kanunların belirlediği görev-yetki dağılımı çerçevesinde işbirliği içerisinde çalışmaktadırlar.²²⁰

İngiltere’deki yerel yönetim türleri;²²¹ *Londra Anakent Belediyesi (Greater London Authority)*, *İlçe Meclisleri (District Council)*, *İl Meclisleri (Non-Metropolitan County Councils)* ve *Mahalle ve Kasaba Meclisleri (Parish Councils)*’dır.

²¹⁹ Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırmaları**, (Kent Basımevi, İstanbul-1993), s.41.

²²⁰ İçişleri Bakanlığı, **Dünyada Mahallî İdareler**, , (Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara-1999), s.328

²²¹ İmdat SÜTLÜOĞLU, **Mahallî İdareler ve Yeniden Yapılanma**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, İşletme Anabilim Dalı, Trabzon-1999), s.33.

1985 yılında çıkarılan bir kanunla, Nisan 1986 tarihinden geçerli olmak üzere büyük Londra belediyesi ile Büyükşehir belediyeleri verimli olmadıkları gerekçesiyle kaldırılmıştır. Ancak Tony Blair liderliğindeki İşçi Partisi'nin iktidara gelmesinden sonra 3 Temmuz 2000 tarihinde 32 belde ve merkezî Londra'yı içeren The Greater London Authority (GLA=Londra Anakent Belediyesi), Greater London Council (GLC=Büyük Londra Meclisi)'nin yerini almıştır. GLA, Londra'daki beldeler arasındaki işbirliğini sağlamak amacıyla kurulmuştur.²²² Londra Anakent Belediyesi her ikisi ayrı oylarla doğrudan seçilmiş bir belediye başkanı ve 25 üyesi bulunan meclisten oluşmaktadır.²²³ İngiltere'de 36'sı metropoliten, 297'si da metropoliten olmayan ilçe meclisleri olmak üzere toplam 333 ilçe bulunmaktadır.

Polis, taşımacılık, itfaiye ve sivil savunma hizmetlerini tüm metropoliten alana sunmak adına hizmetlerin her biri için ayrı ayrı olmak üzere yasayla metropoliten bölgede yer alan ilçe belediyelerinden temsilcilerin de bulunduğu tüzel kişiliği olan ortak kurullar ve komiteler kurulmuştur. Metropoliten bölgelerde ilçe belediyeleri; eğitim, konut, sosyal hizmetler, kütüphaneler, yerel plânlama ve denetim, ekonomik kalkınma, tüketicinin korunması, mezarlıklar ve yerel vergilerin toplanmasından sorumludur. Metropoliten olmayan bölgelerde ise ilçe belediyeleri; konut, müze, galeri, eğlence ve dinlenme hizmetleri, temizlik, sürücü belgelerinin verilmesi ve yerel vergilerin toplanması ile görevlidir.²²⁴

Metropoliten il meclislerinin kaldırılması sonrasında yalnızca metropoliten olmayan alanlarda il meclisi bulunmaktadır. İl meclislerinin ilçe meclisleri ile hiçbir hiyerarşik bağı bulunmamaktadır. Her ikisi de ayrı ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler. Metropoliten olmayan il meclisleri; eğitim, sosyal hizmetler, polis, yangın, sivil savunma, yerel plânlama ve ekonomik kalkınma gibi hizmetleri yerine getirmektedirler. Parish'ler 1972 Yerel Yönetim Yasası ile daha çok kırsal alan odaklı yapılar olarak düzenlenmişlerdir.²²⁵ Mahalle yönetimlerinin görev ve sorumlulukları oldukça kısıtlıdır ve de sayıları 10.000'in üzerindedir.²²⁶

²²² www.wikipedia.org(22 Eylül 2003).

²²³ www.london.gov.uk(23.04.2004).

²²⁴ İçişleri Bakanlığı, **Dünyada Mahalli İdareler**, s.325. ve www.gwydir.demon.co.uk/uklocalgov/structure.htm (11.06.2008)

²²⁵ Zübeyde YILMAZ, İngiltere, Fransa ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, (Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-2002), s.44.

²²⁶ www.citymayors.com/government/uk_locgov.html (11.06.2008).

Tablo 2- Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye-İngiltere

Karşılaştırma Konusu	Türkiye	İngiltere
<i>Yasal Dayanak</i>	Anayasa	Anayasal Güvence Yok
<i>Yetki</i>	Genel Yetki	Özel Yetki
<i>Denetim</i>	Yargı ve Merkezî Yönetim	Yargı ve Merkezî Yönetim
<i>Yerelleşme</i>	Artmakta	Artmakta
<i>Kamu Harcamaları İçindeki Harcama Payı</i>	%15	%25
<i>Temel Yerel Yönetim Birimi Ortalama Nüfusu</i>	17.860 (Belediye)	122.740 (District Council)
<i>Temel Yerel Yönetim Biriminin Toplam Sayısı</i>	3215	497
<i>Yerel Yönetim Organları</i>	Güçlü Başkan, Meclis, Encümen	Gücsüz Başkan, Güçlü Meclis, Komisyonlar

Kaynak: Yüksel DEMİRKAYA, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, s.502

Görüldüğü üzere İngiltere’de yerel yönetimlerin herhangi bir anayasal güvencesi bulunmamakta ancak bu durum yerel yönetimlerin gerek ortadan kaldırılması gerek özerkliklerinin sınırlandırılması açılarından bir suistimale sebebiyet vermemektedir. Bunda İngiltere’nin köklü bir demokrasi geleneğine sahip olması özel önem taşımaktadır. İngiliz yerel yönetim sistemi ülkemizle kıyaslanacak olursa, İngiltere’de yerel yönetimlerin mali yönden daha güçlü olduğu ve de nüfus yönünden daha optimal bir ölçüğe sahip oldukları görülmektedir.

Tarihçe bölümünde de değinildiği üzere İngiltere’de son çeyrek yüzyılda idarenin hizmet anlayışında köklü değişiklikler olmuş ve bu değişiklikler mahalli idareleri de yakından etkilemiştir. Bir sonraki başlıkta AYYÖŞ bağlamında İngiliz mahalli idare yapısı daha ayrıntısıyla incelenecek olmakla birlikte ön fikir olarak bir yazarın şu cümleleri bu değişimi çok çarpıcı bir şekilde ifade etmektedir: “İngiltere’de artık ismine layık bir mahalli idare kalmamıştır. Mevcut sistem kısmen seçilmiş kısmen atanmışların kontrolindedir. Ancak mevcut sistemin seçilmiş unsurları dahi merkezi idarenin bir uzantısı olmaktan biraz fazla farklılık göstermektedir.”²²⁷

²²⁷ Andrew ADONIS, **The Observer**, 20.07.1997

3.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve İngiltere’de Yerel Yönetimler

İngiltere yerel yönetimleri AYYÖŞ bağlamında değerlendirmelerimize öncelikle merkezî yönetim-yerel yönetim ilişkileriyle başlamayı uygun görmekteyiz. İngiltere’de merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkileri etkileyen ve biçimlendiren birçok faktör vardır. Bunların arasında yasal düzenlemeler en önemlisidir. Çünkü İngiltere’de yerel yönetimler *ultra vires*²²⁸ prensibi uyarınca sadece yasayla kendilerine verilmiş görevlerle bağlıdırlar. Dolayısıyla parlâmento çoğunluğunu elinde bulunduran Hükûmet, ilgili yasalarda yapacağı değişikliklerle her zaman yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğunu artırabileceği gibi, bu yetkileri başka birimlere de devredebilme hakkına sahip bulunmaktadır. Bu durum AYYÖŞ 2. maddesinde belirtilmiş olunan özerk yerel yönetim ilkesinin mümkün olduğunca anayasa veyahut da ulusal mevzuatta yer verilmesi ilkesine uyarlılık göstermemektedir.

Son yirmi yıl içerisinde gerek Muhafazakâr Parti iktidarında gerek İşçi Partisi iktidarında yerel yönetimleri ilgilendiren çok sayıda yasa değişikliği yapılmıştır.²²⁹ Aynı süreç içerisinde merkezî yönetim özellikle eğitim ve sosyal hizmetlerin yürütülmesinde yetersizlik gösteren yerel yönetimlerden bu görevleri alarak, bir üst yerel yönetim birimine veya bağımsız otoritelere devretmiştir. Merkezî yönetimin, yerel yönetimlerden görevleri geri alma yetkisi haricinde müfettişler atamak suretiyle de yerel yönetimler üzerindeki denetleyici rolünü güçlendirmeye çalıştığı görülmektedir. Ayrıca bakanlıklar da yerel yönetimlerin sorumlulukları ve faaliyetleri ile ilgili olarak “düzenleyici ve yol gösterici” fonksiyonlar icra etmektedirler.²³⁰ Görüldüğü üzere bu çalışmalar yerel yönetimlerin özerkliğine menfi anlamda tesir etmektedirler.

İngiltere’de yerel yönetimler büyük ticarî kuruluşlardır. Yerel yönetimler, yılda yaklaşık 60 milyon sterlin, kişi başına ise yaklaşık 1.000 sterlin harcama

²²⁸ Uğur MUMCU, “İngiliz Hukuku’nda Ultra Vires Kavramı”

<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1970-27-01-02/AUHF-1970-27-01-02-Mumcu.pdf> (11.06.2008).

²²⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/History_of_local_government_in_England (11.06.2008).

²³⁰ İçişleri Bakanlığı, **21. Yüzyılda Yönetim**, s.615.

yapmaktadırlar. Bu harcamalar ise yaklaşık olarak toplam kamu harcamalarının % 25'ine, milli gelirin ise % 15'ine tekabül etmektedir. İngiltere'de merkezî hükûmet, 1835 yılından beri yerel yönetimlere malî yardımda bulunmaktadır. Yardımlar genel amaçlı olduğu gibi spesifik amaçlı da olabilmektedir. İngiltere'de merkezî yönetimin yerel yönetimlere yaptığı yardımın, yerel yönetimlerin öz gelirlerine oranı (dolaylı yardımlar da dâhil) % 50'yi aşmaktadır.²³¹ Bu oran yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından yüksek olarak değerlendirilebilecek niteliktedir. Yerel yönetimler, yapmış oldukları bazı hizmetler karşılığında bu hizmetlerden yararlanan kişilerden harç adı altında veyahut diğer adlar altında bir bedel talep etmektedirler.²³² 1972 tarihli Yerel Yönetim Yasasıyla yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmiştir. Mahallî idarelerin borçlanmaları üzerinde merkezî hükûmetin uygulamakta olduğu katı bir denetim bulunmaktadır. Büyük çaplı borçlanmalar ise ilgili bakanlığın onayına tabiidir.²³³ İngiltere'de yerel yönetimlerin harcamalarının tüm kamu harcamalarına oranı % 25-30 arasındadır.²³⁴

İngiltere'deki yerel yönetimler ülkemizde olduğu gibi iç ve dış denetime tabidirler. İç denetim yerel yönetimlerin kendi maliye personeline denetlenmesini ifade etmektedir. Dış denetim ise bakanlık tarafından görevlendirilen müfettişler tarafından yapılan denetimi ifade etmektedir.²³⁵ Yasaya göre genel olarak dış denetimin amacı hesapların doğruluğu ve yasallığını tesbit etmek, ilgili yerel yönetimin iç denetiminin yeterliliği ile etkinliğini incelemektir.²³⁶

İngiltere'de 80'li yıllardan başlayarak kamusal nitelikteki birçok hizmet özelleştirme yoluyla özel sektöre yerine getirilmeye başlanmıştır. Thatcherizm, "kamu hizmetlerinin sadece kamuca üretilmesine"²³⁷ ilişkin klâsik yaklaşıma meydan okumuş ve yerel yönetimlerle ilgili olarak çok sayıda küçük çapta düzenlemelere gidilerek yerel yönetimler birçok alanda (limanlar, demiryolu, temizlik, ulaşım vs.gibi) doğrudan yerel hizmetleri sağlayan kurum olmaktan çıkarılarak hizmetlerin

²³¹ Mustafa ÖZARSLAN, "Yerel Yönetimler Maliyesi", **Türk İdare Dergisi**, (Eylül-1994), s. 179.

²³² K.BİLGİÇ, **a.g.t.**, s.99.

²³³ ÖZARSLAN, **a.g.m.** s.193.

²³⁴ İçişleri Bakanlığı, **Dünyada Mahallî İdareler**, s.334.

²³⁵ ÖZARSLAN, **a.g.m.**, s.194.

²³⁶ İçişleri Bakanlığı, **Yerel Yönetimlerde Malî Yönetim**, (Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara-1995), s.97.

²³⁷ Michael HEBBERT, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler-Uluslararası Seminer**, (TBD-KAV Yay., Ankara-1995), s.67.

sağlanmasına aracılık yapan, imkân sağlayan ve denetleyen kurumlar haline getirilmiştir. Bu süreç ülkemizde de etkisini göstermiş ve birçok belediyemiz başta temizlik işleri olmak üzere birtakım hizmetleri özelleştirme yoluyla yerine getirmeye başlamışlardır.

Türkiye’de belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi 1985 yılında Adana Büyükşehir Belediyesi’nin temizlik işlerini özelleştirmesiyle başlamıştır. Söz konusu belediye 3030 sayılı kanunun 6/j maddesine dayanarak 1985 yılı başından itibaren özelleştirme uygulamalarını başlatmıştır. Belediye temizlik işlerinin özelleştirilmesinden %80 tasarruf sağlanmıştır. Bundan sonra emlak vergisinin toplanması ve hesaplanması, toplu taşıma, ASKİ Genel Müdürlüğü bünyesinde kanalizasyon, içme suyu, bilgi işlem hizmetleri, başıboş köpeklerin ıslahı gibi hizmetler de özelleştirilmiştir. Özelleştirme yöntemi olarak ise ihale yöntemi seçilmiştir. Adana Büyükşehir Belediyesi en önemli özelleştirme başarısını emlak vergisinin toplanması işlemini özel sektöre devretmesiyle elde etmiştir. Özelleştirme sonucu yüklenici firma etkin bir çalışmayla emlak vergisi mükelleflerini belirleyerek mükellef sayısını 1 yıl gibi kısa bir sürede 3 katına çıkarmayı başarmış ve kaçakları asgari düzeye indirmiştir.²³⁸

İngiltere’de yerel yönetimlerde halkın karar alma sürecine katılımına yönelik olarak birçok olumlu düzenlemeler bulunmaktadır.²³⁹ Bu amaçla belediyelerde halkla ilişkiler birimleri kurulmak suretiyle bu birimler tarafından halka çeşitli konularda (okul, yol, trafik vs. gibi) bilgi vermek amacıyla sık sık toplantılar yapılmaktadır. İngiltere’de ayrıca Beyaz Kitap yöntemi uygulanmaktadır. Bu yöntem ile yerel yönetimler, her hangi bir konuda karar almadan önce konuyu bütün yönleriyle açıklayan ve önerileri belirten Beyaz Kitap denilen yayınları halka dağıtmakta ve halkın düşünce ve önerilerine göre de kararlarına yön vermektedirler.²⁴⁰

Katılım ile ilgili olarak İngiltere’de “halk katılımının ters kuralı” diye adlandırılan bir teoriye göre en çok katılanlar en az ihtiyacı olanlardır, zira bu kişiler

²³⁸ www.sonbaski.com/reform2.htm(21.04.2008)

²³⁹ DETR, **Enhancing Public Participation in Local Government**, (A Research Report, Democracy Network, London-1998).

²⁴⁰ Fatih YÜKSEL, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, s.288.

lobicilik alanında köşe başlarını tuttuklarından dolayı diğerleri görüşlerini tam olarak yansıtma imkânı bulamamaktadırlar. Bu soruna çözüm ise, görüş ve beklentilerini yansıtamayan bu gruplarla direkt iletişime geçmektir. Örneğin, Londra'nın Newhan ilçesinde, işsizlerin, yaşlıların, engellilerin, gençlerin ve kadınların sorunları ve gereksinimleriyle ilgili çalışma grupları oluşturulmuştur.²⁴¹

Yerel yönetimler; kendi personelinin göreve alınması, görevden alınması, disiplin ve diğer özlük hakları konusunda yetkilidirler. İstisnai durumlarda merkezî hükûmet bu konularla ilgili olarak düzenleme yapabilmektedir. Nüfusu 60 milyon civarında olan İngiltere'de mahallî idarelerde çalışanların sayısı yaklaşık 3 milyon civarındadır. 1972 tarihli kanuna göre mahallî idareler ihtiyaç gördükleri personeli atama yetkisine sahiptirler. İlgili bakanlıklar meclis tarafından atanan veya istihdamı uygun görülen eğitim, sosyal servis ve polis üst düzey görevlilerinin atanmalarının onanması konusunda yetkilidirler.²⁴²

Sonuç olarak demokrasinin beşiği sayılan İngiltere'de yerel yönetimler, Türkiye'ye kıyasla gerek özerklik gerek malî yönden daha iyi bir durumda olmakla beraber Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında değerlendirildiğinde birtakım eksikliklerinin bulunduğu da tesbit edilmiştir. Bu eksiklikler şunlardır: Yerel yönetimlerin yerel hizmetlerle ilgili olarak genel yetkili idareler olmaması, yerel yönetimlerin birçok alanda (limanlar, temizlik, ulaşım vs. gibi) doğrudan yerel hizmetleri sağlayan kurumlar olmaktan çıkarılması, merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerinde özellikle malî alanda sıkı bir denetimine sahip olması ki örneğin; merkezî yönetim, yerel yönetimlerin borçlanmalarını sınırlayabilmekte, borçlanma sınırlarını aşanlara malî cezalar uygulayabilmekte ve vergilerin oranlarını değiştirebilmektedir. Buna karşın İngiliz yerel yönetimleri etkinlik ve verimlilik ile halkın katılımı ilkeleri çerçevesinde değerlendirildiğinde AYYÖŞ'nin ruhuna uygun düzenlemelere sahip bulunmaktadır.

²⁴¹ İçişleri Bakanlığı, **Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı-Yerel Yönetimlerin Ekonomik Katılımları**, (Ankara-1998), s.66.

²⁴² İçişleri Bakanlığı, **Dünyada Mahallî İdareler**, s.338.

3.2.Fransa

3.2.1. Genel Olarak Fransa’da Yerel Yönetimler

Tablo 3- Fransa’da Mahallî İdareler Arasında Görev-Yetki Bölüşümü²⁴³

Konu	Belediye	İl	Bölge	Devlet
<i>Eğitim</i>	İlkokulların bakım ve onarımı	Ortaokulların bakım ve onarımı	Liselerin bakım ve onarımı	Müfredatın hazırlanması ve personeli istihdamı
<i>Öğrenci Taşınması</i>	Şehir hudutları içinde taşımacılık	Belediye Sınırları haricinde taşımacılık	---	---
<i>Sağlık ve sosyal faaliyetler</i>	İlin harcamalarına malî katılım	Tıbbi denetim, özür, çocuk ve yaşlılara yardım	---	Ulusal dayanışmaya ilişkin yardımlar, geçim yardımları
<i>Plânlama ve ekonomik kalkınma</i>	Belediyelerarası kalkınma	---	---	---
<i>Kanallar ve limanlar</i>	Eğlenme ve dinlenme amaçlı limanlar	Avcılık ve ticaret limanları	Nehir venizlerin seyir yollarının düzenlenmesi	Milli menfaatlere ilişkin limanlarda polis gücü
<i>Şehircilik ve Çevre</i>	Arazi kullanımı ve inşaat izninin verilmesi	Nazım plânlar ve gezi güzergahlarını tesbit etme	Bölgesel doğal parklar	Milli parklar ve doğal varlıkların korunması

²⁴³ Teoman ÜNÜSAN, *Avrupa’da Yerel Yönetimler*., Mah.İd. Gn. Md.Yay., (Ankara-1996), s.103.

Fransa'da merkezi idarenin taşra örgütlenmesi; bölgeler, iller ve ilçeler olarak teşkilatlanmıştır. Mahalli idare birimleri ise bölgelere, iller ve belediyelerdir.²⁴⁴ Bölgeler ve iller hem merkezi idarenin hem de mahalli idarelerin teşkilatlandığı idari birimlerdir. Bakanlar Kurulu kararı ile atanan vali bölge ve illerde merkezi hükümeti temsil etmektedir. Fransa'da mahalli idare birimleri kanunla kurulabilmekte ve seçilmiş meclisler aracılığıyla yönetilmektedir.

Günümüzde Fransa'da nüfusa bakılmaksızın tüm yerleşim birimlerinde bir belediye örgütü bulunmaktadır. Toplam belediye sayısı 36.000'in üzerindedir. Nüfusu 1.000'den az olan belediyelerin tüm belediyeler içindeki oranı % 77'dir. Ortalama belediye nüfusu 1.578'dir.²⁴⁵ Fransa'da belediye organları, belediye meclisi ile belediye başkanı'dır. Yani Fransa'daki belediyelerde bizde olduğu gibi bir belediye encümeni bulunmamaktadır. Belediye başkanı, belediyenin yürütme organıdır. Başkan, aynı zamanda devletin o yöredeki ajanı olarak devleti ve adli kolluk gücünü temsil etmektedir.²⁴⁶ Belediye meclisi, belli konularda belediye başkanına meclis adına karar alma yetkisi tanıyabilmektedir.²⁴⁷ Belediye meclisi, belediyenin karar organı olarak görev yapmaktadır. Meclislerin üye sayısı nüfusu 100'den az olan belediyelerde 9, nüfusu 300.000'den fazla olan belediyelerde 69'dur.²⁴⁸ Meclisler, belediyeleri ilgilendiren alanlarda genel yetkiye sahiptirler. Belediye meclisleri sürekli ve özel komisyonlar oluşturabilirler. Bu komisyonların üye sayısı belediyenin büyüklüğüne göre değişmektedir.²⁴⁹ Meclisle başkan arasındaki anlaşmazlıkların çözümüne ise vali aracılık etmektedir.²⁵⁰

Fransa'da belediye başkanları doğrudan halk tarafından değil, belediye meclis üyeleri tarafından seçilmektedir.²⁵¹ Belediye organları içerisinde belediye başkanlarının diğer organlara nispeten daha güçlü bir konumda bulunduğu görülmektedir. Her ne kadar belediye başkanı bizdeki gibi doğrudan seçimle işbaşına gelmiyorsa da, genellikle siyasî partilerin seçim listesinde birinci sırada olan kişi

²⁴⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government#France (12.06.2008).

²⁴⁵ İçişleri Bakanlığı, **Dünyada Mahalli İdareler**, s.260.

²⁴⁶ Hizmet-İş Sendikası, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, (Ankara-1999), s.66.

²⁴⁷ YILMAZ, **a.g.t.**, s.21.

²⁴⁸ Teoman ÜNÜSAN, **Avrupa'da Yerel Yönetimler**, s.47.

²⁴⁹ Ahmet ÖZER "Fransa'da Merkezî İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış", **Türk İdare Dergisi**, (Eylül-1992), s.36.

²⁵⁰ ÜNÜSAN, **a.g.e.**, s.49.

²⁵¹ www.citymayors.com/france/france_gov.html (12.06.2008).

belediye başkanı olarak seçilmekte ve bu da ona bu konumu sağlayan en önemli etken olmaktadır.

Fransa’da il özel idareleri’nin sayısı kuruluşta 83 iken daha sonra bu sayı 100’e ulaşmıştır. Fransa’da iller, ülkemizde olduğu gibi hem bir yerel yönetim birimi hem de merkezî yönetimin bir basamağını oluşturmaktadır.²⁵² İl meclis başkanı, il meclisinin mutlak çoğunluğu ile 3 yıl için seçilmektedir. İl meclis başkanı meclis kararlarını uygulamak, bütçeyi hazırlamak, il personelini yönetmekle görevlidir.²⁵³ Öte yandan il özel idareleri; aile ve çocuğun korunması, bulaşıcı hastalıklara karşı savaş, kanserle mücadele gibi alanlarda da hizmet birimi kurma yetkisine sahiptirler.²⁵⁴ 1982 öncesinde meclis toplantıda olmadığı zamanlarda, onun yerine kararlar alabilen ve meclis içinden seçilen üyelerden oluşan daimi encümen bulunuyordu. 1982 tarihli yasa daimi encümeni kaldırarak, yerine “yönetim kurulu”nu oluşturdu. Yönetim kurulunun üyeleri meclis tarafından 3 yıllık bir dönem için seçilirler. Meclis başkan ve yardımcıları yönetim kurulunun doğal üyesidirler. Meclis, bütçeye ilişkin olanlar haricindeki yetkilerini yönetim kuruluna devredebilmektedir.²⁵⁵

Fransa’da bölge düzeyinde örgütlenmenin Tarihi eskiye dayanmakla birlikte bölge yönetimlerinin kurulması ancak 1982 reformlarından sonra gerçekleşmiştir.²⁵⁶ Bölge yerel yönetimlerinin karar organı olan bölge meclisinin üyeleri, bölgedeki her ilden seçilmekte ve sandalyelerin sayısı illere göre değişmektedir.²⁵⁷ Bölgelere bugüne kadar merkezî yönetimce kullanılan yetkiler aktarılmış, bölgelerin genel görevi “bölgenin ekonomik, sosyal, kültürel ve bilimsel açıdan gelişimini sağlamak” olarak belirlenmiştir.²⁵⁸ Bölge yerel yönetiminin yürütme organı, bölge meclis başkanıdır. Meclis başkanı, bölge meclisi tarafından ve meclis üyeleri arasından salt çoğunlukla üç yıl için seçilir.²⁵⁹ Bölge meclis başkanı, her yıl bölgenin genel durumu ve uygulamaları hakkında bölge meclisine bilgi vermekle yükümlüdür.²⁶⁰

²⁵² KARAER, **a.g.m.**, s.58.

²⁵³ Ahmet ÖZER, **a.g.m.**, s.40.

²⁵⁴ KARAER, **a.g.m.**, s.59.

²⁵⁵ YILMAZ, **a.g.t.**, s.27.

²⁵⁶ Aynı, s.28.

²⁵⁷ ÜNÜSAN, **a.g.e.**, s.51.

²⁵⁸ KARAER, **a.g.m.**, s.57-58.

²⁵⁹ İçişleri Bakanlığı, **Dünyada Mahallî İdareler**, s.271.

²⁶⁰ ÜNÜSAN, **a.g.e.**, s.52.

Tablo 4- Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye-Fransa

Karşılaştırma Konusu	Türkiye	Fransa
<i>Anayasal Özerklik</i>	Tanınmamış	Tanınmış
<i>Yetki</i>	Genel Yetki	Genel Yetki
<i>Denetim</i>	Yargı ve Merkezî Yönetim	Yargı ve Merkezî Yönetim
<i>Yerelleşme</i>	Artmakta	Artmakta
<i>Mahallî İdare Gelirleri GSMH İçindeki Payı</i>	%5	%10
<i>Temel Yerel Yönetim Birimi Ortalama Nüfusu</i>	17.860 (Belediye)	1.578 (Belediye)
<i>Temel Yerel Yönetim Biriminin Toplam Sayısı</i>	3215 (Belediye)	36.763 (Belediye)
<i>Yerel Yönetim Birimleri</i>	İl Özel İdareleri, Belediye Ve Köyler	Bölgeler, İller ve Belediyeler

Kaynak: Yüksel DEMİRKAYA, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*, s.502

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere Fransız yerel yönetimleri gerek özerkliklerinin anayasa tanınmış olması gerek mali yönden daha güçlü olmaları bakımından Türk yerel yönetimlerine göre AYYÖŞ'inin ruhuna daha uygun bir yapıya sahip bulunmaktadır. Bunda Fransa'da son yapılan anayasal ve yasal düzenlemelerin etkisi oldukça büyüktür. İdarî sistemimizin kaynak ülkesi olan Fransa'da yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına yapılan bu reform çalışmaları, bizdeki idarî sistemi de etkilemiş bulunmaktadır. Çünkü yakın zamana kadar ülkemizde de bir idarî reformun yapılmasının kaçınılmaz olduğu birçok kesim tarafından dile getirilmekte idi. Çünkü önceki sistem birçok noktada tıkanma aşamasına gelmiş olduğundan çağın hızlı gelişimlerinin meydana getirmiş olduğu problemlere aynı serilikte çözüm üretme yeteneğinden yoksun bulunmakta idi. Tüm bu olumsuzlukları giderme adına yeni belediye, büyükşehir belediye ve il özel idare yasaları yürürlüğe konulmuş bulunmaktadır.

Bu reform çalışmaları sonucunda yürürlüğe girmiş bulunan 5393 sayılı yeni Belediye Yasamız, temelde, gerek İngiliz gerek Fransız yerel yönetim sistemlerine son yüzyılda yapılmış olan reformlarla derc edilmiş bulunan yerel yönetimlere halkın katılımı, yerel yönetimlerin idarî ve malî özerkliği ile yerel hizmetlerin halka en yakın yerel birimlerce yerine getirilmesi ilkelerini hayata geçirme amacını gütmüş bulunmaktadır. Kuşkusuz bütün ülkelerde geçerli bir yerel yönetim sistemi yaratmak mümkün değildir. Çünkü her ülkenin kendine özgü jeo-politik, sosyo-ekonomik ve dinsel-kültürel değerleri bulunmaktadır. Bu nedenle de önemli olan yukarıda saydığımız Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel ilkelerinin tam anlamıyla yerel yönetim mevzuatımıza aktarılabilmesidir.

3.2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Fransa'da Yerel Yönetimler:

Bu bölümde Fransız yerel yönetimlerinin AYYÖŞ karşısındaki konumlarını öncelikle yasal daha sonra ise anayasal düzlemde incelenecektir. Son olarak genel bir değerlendirme yapılacaktır.

Fransa'da yapılan son reformlarla birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın en temel ilkesi olan yerel özerkliğin artırılması bağlamında valilerin yerel yönetimler üzerindeki “*a priori*” denetim yetkisi kaldırılarak “*a posteriori*” denetim şekline geçilmiştir. Valiler, kendilerine ulaşan kararların hukuk kurallarına uygun olup olmadığını incelemekte, eğer kararları hukuka aykırı görmekte iseler iptali için idare mahkemesine götürmektedirler. Ancak vali kararı idare mahkemesine götürmeden önce ilgili mahallî idare biriminden tekrar incelemesini isteyebilmektedir. 1982'den önce vesayet denetimi, kararların hukuka ve kamu yararına uygunluğunu kapsamakta iken, bu gün sadece hukuka uygunluk denetimi yapılmaktadır. Bu düzenlemelerle AYYÖŞ'nin 8. maddesinin 2. fıkrası hayata geçirilmiş bulunmaktadır.²⁶¹

²⁶¹ ÜNÜSAN, a.g.e., s.155.

1982 reformlarından önce il özel idaresinin yürütme organı ve karar organının başkanı vali idi. Vali, bu sıfatları meclis toplantılarına başkanlık etmekte, bütçe taslağını hazırlamakta ve meclis toplantılarında alınan kararları yürütmekteydi. Ancak vali aynı zamanda il özel idaresinin vesayet makamı olarak da görev yapmakta olduğundan bu durum bir çelişki yaratmaktaydı. Reform ile yerel özerklikle bağdaşmayan bu uygulamaya son verilmiş ve il özel yönetiminin yürütme organının, il meclisi tarafından seçilecek olan meclis başkanı olacağı hükme bağlanmıştır. Aynı yasa daha önce vali tarafından üstlenilmiş olan il özel yönetimlerinin yürütme ile ilgili bütün görevlerini de meclis başkanına aktarmıştır.²⁶² Bu düzenleme AYYÖŞ'nin 3.maddesinin 2. fıkrasına uygunluk arz etmektedir.

Fransa'da bazı yasal düzenlemeler sayesinde vatandaşların yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine katılımına imkân tanınmıştır. Özellikle de 1960'lı yılların düzenli kent plânlaması geleneğinin etkisiyle olsa gerek bu katılım daha çok kent plânlamasında kendini göstermektedir. Belli faaliyetlerin oluşturulması ve belli prosedürlerin uygulanmasında (düzenli gelişme için bölgeleme gibi) kamuoyunun bilgilendirilmesi ve önerilerinin dikkate alınması gerekmektedir. Oysa bizde 5393 sayılı Kanununun 73. maddesinde düzenlenmiş bulunan "kentsel gelişim alanları"yla ilgili olarak söz konusu madde incelendiğinde halkın katılımına yer verilmediği görülmektedir. Ayrıca, Fransız Yerel Yönetim Yasa'sınının 10. bölümü, belediyelerde yaşayanların yerel konularla ilgili bilgi sahibi olma hakkını onaylamaktadır.²⁶³

Fransa'da 1982-1986 yılları arasında yapılan bir dizi reformda yerel yönetimleri malî yönden rahatlatacak birçok düzenlemeler yapılmıştır. 1980 yılına kadar yerel yönetimlerin yerel vergi oranlarını belirleme yetkileri yokken, yapılan reform sonrası, yerel yönetimlere, yerel vergi oranlarını belirleme yetkisi verilmiştir. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin toplam gelirleri içindeki oranı % 50'yi geçmiştir.²⁶⁴ Yerel yönetimlerin gelir kaynaklarına bakacak olursak; devletin yerel yönetimlere bıraktığı ve sınırlandırdığı kimi vergiler vardır. Örneğin, bina, arazi, oturma, meslek, çöp, imarla ilgili vergiler, iş yeri açma, sinema, ilân ve tanıtım, alkollü içki vergileri, gazinolardaki oyunlar, maden suları gibi değişik yerlerden alınan vergiler doğrudan

²⁶² YILMAZ, a.g.t., s.27.

²⁶³ İçişleri Bakanlığı, **Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı-Yerel Yönetimlerin Ekonomik Katımları**, s.21

²⁶⁴ YÜKSEL, a.g.m., s.290.

yerel yönetimlere kalmaktadır. Tüm yerel yönetimler alınan vergilere ek olarak yeni vergiler koymak hakkına sahiptirler. Bunların oranları yerel yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin bir bölümünü de devletin yardımları oluşturmaktadır.²⁶⁵ 1995 yılı verilerine göre; mahallî idare gelirlerinin % 52'si vergilerden, % 23'ü yardımlardan, % 10'u borçlanmadan geri kalanı ise diğer gelirlerden oluşmaktadır.²⁶⁶ Fransız mahallî idareleri, herhangi bir üst kurumun onayına tabi olmadan serbestçe borç alabilmektedirler. Mahallî idareler malî piyasada kullanılmak üzere tahvil çıkarabilme imkânına da sahip bulunmaktadır.²⁶⁷

AYYÖŞ'nin 10. maddesi “*Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı*” başlığını taşımaktadır. Fransa’da yerel yönetimlerin birlik kurması önünde herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. Ülkemizde ise yerel yönetimlerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında birlik kurmaları Anayasa’nın 127. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu iznine tabi olmaktadır.

Fransa’da 2003 yılında gerçekleşen anayasal düzenlemelerle birlikte, devletin yeniden örgütlenmesine ilişkin olarak ve yerelleşme ilkesi bağlamında anayasanın toplam 10 maddesi (1,7,13,34,37,39,60,72,73,74) değiştirilerek önemli adımlar atılmıştır. Bu değişikliklerin yerel yönetimleri ilgilendiren bölümleri şunlardır:²⁶⁸

- *Yerel yönetimler teriminin yerine, merkez-yerel ikiliğini kaldırarak şekilde “ülkesel yönetimler” terimi getirilmiştir. Ayrıca 1982 yılında yasa ile kurulan bölge yönetimi anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.*
- *Yerel seçmenlere, ülkesel yönetimlerin karar organlarının gündemine girmek üzere dilekçe verme hakkı tanınmıştır. Ayrıca ülkesel yönetimlere, kararları için halkoyuna başvurma yetkisi verilmiştir.*

²⁶⁵ Hizmet-İş Sendikası, **a.g.e.**, s.71.

²⁶⁶ Ahmet ULUSOY-Tekin AKDEMİR, **a.g.e.**, s.111.

²⁶⁷ İçişleri Bakanlığı, **Dünyada Mahallî İdareler**, s.290.

²⁶⁸ Onur KARAHANOGULLARI, “Fransa Cumhuriyeti 2004”, **www.politics.ankara.edu.tr** (24.09.2004).

- *Ülkesel yönetimler yasada belirlenmiş olmak ve temel hak ve özgürlüklere ait olmamak koşuluyla, deneme amacıyla, belirli bir konu ve süre için, yasa ve düzenleyici işlemlerin dışına çıkabilmektedirler. Bu yetki ile ülkesel yönetimler, deneme süresi boyunca, kendilerine özgü bir hukuksal yapı oluşturabilecekleridir.*
- *“Ülkesel yönetimler, yasalarla belirlenmiş koşullarda serbestçe kullanabilecekleri kaynaklardan yararlanır” denilmek suretiyle ülkesel yönetimlerin malî özerklikleri güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Değişikliğe göre, yasa ülkesel yönetimlere, belirlenmiş kaynaklar içinde matrah ve oran saptama yetkisi verebilmektedir.*
- *Devlet ile ülkesel yönetimler arasındaki tüm yetki aktarımlarına, devlet tarafından aktarılan hizmetler için harcanmakta olanlara eşit kaynak aktarımları eşlik edecektir. Yani ülkesel yönetimlerin harcamalarını artıran tüm yetkilere yine yasayla belirlenecek kaynaklar eşlik etmek zorundadır.*

AYYÖŞ'nin 2. maddesi “*Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır*” şeklindedir. Yerel yönetimlerin hukuki statüsü Fransız Anayasası'nda 72. madde²⁶⁹ ile düzenlenmiştir. 72. Maddenin 3. fıkrasında yerel yönetimlerin özerkliği açıkça vurgulanmıştır. Aynı maddenin 2. fıkrasında ise “*yerel yönetimler, kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir*” denilmek suretiyle subsidiarite ilkesine atıfta bulunulmuştur. Yerel yönetimlerde katılımı arttırmak üzere Fransa Anayasası'nın 72-I maddesiyle, seçmenlere ülkesel yönetimlerin karar organlarının gündemine girmek üzere dilekçe verme hakkı ve de ülkesel yönetimlere, kararları için yerel halkoyuna başvurma yetkisi verilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin kurulmasında ve de sınırlarının değiştirilmesinde de seçmenlerin oyuna başvurulması zorunluluğu bulunmaktadır. Görüldüğü üzere Fransa Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili maddelerinde AYYÖŞ'nin getirmiş olduğu “*özerklik, hizmette yerellik ve halkın katılımı*” ilkelerine doğrudan veyahut da dolaylı olarak yer verilmektedir.

²⁶⁹ Fransa Anayasasının İngilizce metni için bkz. <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp> (22.05.2008).

AYYÖŞ'nin 4. maddesi “*Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir*” demektedir. Aynı şekilde Fransa Anayasa'nın 34. maddesinde yerel yönetimlerin yetkilerinin yasa ile düzenleneceği ifade edilmiş ve buna dayalı olarak yerel yönetimlerin yetkileri 1983 tarihli Yetkilerin Transferi Yasası'nda açıklanmıştır.

AYYÖŞ 9. maddesi “*yerel yönetimlerin mali durumlarını*” düzenlemektedir. Şart'a göre, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının bir bölümü yerel vergi ve harçlardan oluşmalı ve bunların oranlarını yasalar çerçevesinde belirleyebilme hakkına sahip olmalıdırlar. Fransa Anayasası'nın 72-2. maddesinde ise *ülkesel yönetimlerin* mali özerklikleri teminat altına alınmaya çalışılmaktadır. Söz konusu madde gereğince, ülkesel yönetimler, yasalarla belirlenmiş koşullarda serbestçe kullanabilecekleri kaynaklara sahiptirler ve de bu yönetimlere, belirlenmiş sınırlar içinde matrah ve oran saptama yetkisi verilebilmektedir. Aynı zamanda Devlet ile ülkesel yönetimler arasındaki tüm yetki transferlerine, uygun miktarda kaynak transferinin eşlik etmesi zorunlu tutulmaktadır.

Fransa'da yaşanan son gelişmelerle birlikte merkezi yönetimle yerel yönetimlerin görev ve yetki sınırları birbirlerinden belirgin bir şekilde ayrılmış bulunmaktadır. Konuyu daha da somutlaştıracak olursak 1983'te kabul edilen Yetkilerin Transferi Kanunu ile merkezî ve mahallî idareler arasında görev ve yetki dağılımı daha net bir şekilde oturtulmaya çalışılmak suretiyle yetkinin bir bütün olarak tek bir idareye verilmesi prensibi benimsenmiştir. Yeni sistemde geleneksel yerel hizmetler belediyelerin, sosyal hizmetler illerin, ekonomik kalkınma ise bölgelerin sorumluluğuna verilmiştir. Ayrıca gelinen süreçte, valiliğin etkinliğinin ve merkezî hükûmetin denetiminin azaltılması ve yerelliğin güçlenmesi eğiliminin arttığı görülmektedir.

Sonuç olarak yukarıdaki incelemelerden de anlaşılacağı üzere Fransız yerel yönetimlerinin ülkemiz yerel yönetimlerine kıyasen AYYÖŞ'na daha fazla uyumluluk gösterdiğini iddia etmek yanlış olmayacaktır. Özellikle 2003 Anayasa değişikliğinde AYYÖŞ ilkelerinin hayata geçirilmek istendiği açıkça görülebilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NUN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI İLKELERİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ VE ÖNERİLER

1. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU'NUN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI İLKELERİ BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Küreselleşmenin ülkeleri ve toplumları birbirine yaklaştırdığı ve bilim ve teknolojideki gelişmelerden dolayı mekânsal sınırların öneminin azaldığı dünyamızda idarî alanda da birçok yenilikler olmakta ve bu yeniliklerin öncü ilkeleri olarak da; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da değinildiği üzere *özerklik, yerellik, katılım ve etkinlik* ön plâna çıkmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezden olabildiğince bağımsız ve her yönden kendine yeter hale gelebilmelerini öngören özerklik ilkesi, yerel düzeyde genel yetkili organın yerel yönetimler olmasını gerektiren yerellik ilkesi, halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimlere halkın aktif olarak katılmasının savunulduğu katılım ilkesi ile hizmetlerin en az maliyetle ve en hızlı bir şekilde yerine getirilmesini içeren etkinlik ilkesi bütün çağdaş yerel yönetim sistemlerinde vazgeçilmez öğeler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıda belirtmiş olduğumuz ilkeler çerçevesinde ülkemizde belediyelerin bütününe ilişkin olarak köklü reformların yapılması gereği toplumun büyük bir kesimi tarafından üzerinde mutabık kalınan bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu mutabakatın altındaki görüş ayrılıkları ise bu reformun içeriğinin nasıl ve ne şekilde olacağı hususlarından kaynaklanmaktadır. Bu nedenledir ki söz konusu reformların hazırlık sürecinde genelde sivil toplumun tüm katmanlarının özelde ise konuyla ilgili birimlerin ve akademik çevrelerin görüşlerinin alınması bunun yanında Dünyadaki ekonomik, siyasal ve idarî gelişmelerin göz önünde bulundurulması reformların kalıcı ve kuşatıcı olması yönünden büyük önem arz etmektedir.

3 Kasım 2002 milletvekili genel seçimlerinden sonra parlâmento’da büyük bir çoğunluğu elde ederek iktidara gelen AK Parti hükûmeti yapmayı düşündüğü kısa vadeli icraatlar için “acil eylem plânını” kamuoyuna açıklamıştır. Eylem plânı, başta idare olmak üzere birçok konuda (ekonomi, sosyal, istihdam, vergi, demokratikleşme vb. gibi) yenilikler içermekte ve bu yeniliklerin gerçekleştirilmesi için 3-6-12 aylık gibi süreler öngörülmektedir. Yenilik düşünülen alanlardan birisi de belediyelerdir. Konuyla ilgili olarak bir konuşmasında İçişleri Bakanı “ ...önceki 1580 sayılı Kanun, yoğun kırsal nüfusun, kapalı ekonominin ve statik toplumsal yapının hâkim olduğu yılların ürünüdür. Bu kanun, gerek hızlı kentleşme olgusu gerek ekonomik, sosyal, kültürel ve teknolojik alandaki gelişmeler karşısında artık yetersiz kalmıştır.”²⁷⁰ demek suretiyle yeniden yapılandırma ihtiyacını en üst düzeyde dile getirmiş bulunmaktadır.

Acil Eylem Plânında “Yerel Yönetimler Reformu” başlığı altında değinilen konular ise özetle şunlardır:²⁷¹

Çok merkezî olan kamu yönetiminin yerelleştirilerek, kamu hizmetlerinin vatandaşın ayağına götürülmesi ve halkın yönetime katılımının artırılarak kamunun hesap verebilir hale gelmesi için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimler; merkezî idarenin belirleyeceği ilke ve standartlara, ulusal ve bölgesel plânlara uygun olarak mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanması konularında kendi kararlarını alan, kaynaklarını oluşturan, uygulayan ve vatandaşların denetimine açık çağdaş idarî birimler olarak yeniden yapılandırılmalıdır.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi çerçevesinde, bakanlıkların ve bağlı ve ilgili kuruluşların politika belirleme, standart oluşturma, denetleme ve eğitim faaliyetleri dışındaki uygulamaya yönelik görev, yetki ve kaynakları Valilikler ve İl Özel İdareleri ağırlıklı olmak üzere mahallî idarelere devredilecektir. Merkezî idarenin taşra teşkilâtlarından; tarım, sanayi, sağlık, milli eğitim (müfredat belirleme ve denetim yetkisi merkezî idarede olmak üzere), bayındırlık, turizm, kültür, çevre, sosyal hizmetler, orman, ağaçlandırma, vakıflar, köy hizmetleri, tapu-kadastro, spor müdürlükleri yetki, görev, personel, bina, lojman, arsa, misafirhane gibi bütün araç ve

²⁷⁰ Abdülkadir AKSU, **Belediyelerimizin Yeni Hükûmetten Beklentileri Konulu Yuvarlak Masa Toplantısı**, (TBB-KAV Yay., Ankara-2002), s.45.

²⁷¹ www.basbakanlik.gov.tr (11Eylül 2003).

gereçleriyle birlikte il idarelerine devredilecektir. Hazine arazileri; belediye sınırları içinde belediyelere, diğer bölgelerde il özel idarelerine devredilecektir. Yerel idare birimleri olan il özel idareleri, belediyeler ve köyler; hizmet, bina, araç-gereç ve personel gibi konularda her türlü işbirliğini ve ortak proje uygulamasını kendi karar organlarının karşılıklı kararlarıyla yapabileceklerdir.

Ülkemizde yerel yönetimlerde çalışan personel hem nitelik olarak hem de nicelik olarak yetersizdir. Güçlendirilmiş yerel yönetimlerin iyi çalışabilmesi için yerel yönetimlerin personel açığının nitelikli personel ile kapatılması gerekmektedir. Bu nedenlerle tüm yerel yönetimler için bir insan gücü plânlaması yapılarak ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak norm kadrolar belirlenecek, hizmet-içi eğitime önem verilecek ve belediyelere personel alımında ve hareketliliğinde serbesti tanınacaktır. Yerel yönetimleri güçlendirmenin bir ayağını yetkilerinin ve nitelikli personelinin artırılması oluştururken, diğer ayağını ise malî yapılarının güçlendirilmesi oluşturacaktır. Yerel yönetimlerin yetkilerine paralel olarak malî yapılarının da güçlendirilmesi için genel bütçe gelirlerinden aldıkları pay yeniden belirlenerek artırılabilecektir. Bazı yerel nitelikli vergilerin oranlarını, belirli limitler içinde kalmak kaydıyla belirleme yetkisi belediyelere devredilecektir.

Bu amaçlarla İçişleri Bakanlığınca hazırlanan “Belediyeler Kanunu Tasarısı” 9.7.2004 Tarihinde 5215 sıra sayısıyla TBMM’de kabul edilmiş fakat kanunun Cumhurbaşkanı’nca veto edilmesi üzerine yeniden görüşülen kanun TBMM’nin 7.12.2004 Tarihinde yapılan oturumunda kabul edilerek Cumhurbaşkanı’nın onayıyla 5272 sıra sayısıyla kanunlaşmıştır. Ancak Belediye Kanunu’nun şekil yönünden iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Cumhuriyet Halk Partisi tarafından Anayasa Mahkemesi’ne dava açılmış ve açılan dava ile ilgili olarak Yüce Mahkeme yasanın TBMM’deki son oylamasında Anayasa ve TBMM İç Tüzük hükümlerine uyulmadığı gerekçesiyle kanunu şekil yönünden iptal etmiş ve iptal kararının doğuracağı yasal boşluğun doldurulması için yasama organına altı ay süre tanımıştır. TBMM, altı aylık süre dolmadan 3 Temmuz 2005 Tarihinde Belediye Kanunu’nu yeniden görüşmüş ve 5393 sıra sayısıyla kabul etmiştir.

Bu değerlendirmelerin ışığında 5393 sayılı Kanunu ele aldığımızda adı geçen kanunun yukarıda belirtilmiş olan ilkeler çerçevesinde hazırlandığını ve içeriğinin de bu bağlamda doyurucu olduğunu söylemek tam olarak mümkün görülmemektedir. Bir defa kanun hazırlanırken genel olarak bir uzlaşmanın olmadığı kanunun meclisteki görüşmeleri sırasında çeşitli sivil toplum kuruluşlarının yaptığı basın açıklamalarından ve gösteri yürüyüşlerinden anlaşılabilmektedir. İkincisi ise içerik yönünden Cumhurbaşkanınca titizlikle incelenen ilk kanunun (5215 sayılı Belediye Kanunu) tekrar görüşülmek üzere Meclise iade edilmesidir. ncs ise Şekil yönünde hatalı olarak çıkarılan ikinci kanunun (5272 sayılı Belediye Kanunu) Anayasa Mahkemesi'nce Şekil yönünde iptal edilmesidir. Tüm bunlar bu kanunun acele ve özensiz olarak hazırlandığına birer işaret olarak değerlendirilmektedir.

5393 sayılı Kanun, temelde belediyelerimizi daha etkin ve verimli çalışan ve de günün değişen ve gelişen koşullarına cevap verebilen birimler haline getirmeyi hedeflemiştir. Ancak bunu tam anlamıyla başardığını da söylemek mümkün görünmemektedir. Nitekim birçok yerel yönetici de yeni Belediye Kanununun belediyelerimiz için arzu edilen reformları gerçekleştiremediğini çeşitli medya kuruluşları vasıtasıyla açıklamaktadırlar. Buradan hareketle bu bölümde yeniden yapılandırma kapsamında 5393 sayılı Kanun'un getirmiş olduğu yenilikler ve bunlara ilişkin eleştiriler yer alacaktır. Değerlendirmeler Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Şartı'na konulmuş çekincelerin kaldırılmış olduğu varsayımından hareketle yapılacaktır.

1.1. Yerel zerklik İlkesi Açısından

5393 sayılı Kanuna geçmeden önce konuya Anayasa ile başlamayı uygun görmekteyiz. Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasına göre “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun Şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” Bu hükümden, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisinin sadece hukuka uygunluk yönünden değil yerindelik yönünden de kullanılabileceği sonucu çıkabilmektedir. Oysa ki

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında idari vesayet denetiminin niteliğine ilişkin 8/2 hükmünde “*yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır*” denilmek suretiyle esas olarak hukukilik denetimine atıfta bulunmaktadır. O nedenle ki Anayasamızdaki cümle yeniden yazılmak suretiyle denetimin sadece hukuka uygunluk yönünden olduğu açıkça belirtilmelidir.

5393 Sayılı Kanunun Belediye’yi tanımlayan 3. maddesinde “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” denilmek suretiyle belediyelerin özerkliği açıkça vurgulanmıştır. Böylelikle *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 2. maddesinde* vurgulanmış bulunan hüküm Anayasal düzlemde olmamakla birlikte yasal düzlemde hayata geçirilmiş bulunmaktadır. Ancak tanımlar kısmında belirtilen özerklik kavramının sadece isim olarak yer alması fazla bir önem arz etmemekte önemli olan bu kavramın içeriğinin de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtildiği şekilde özerklik kavramının ruhuna uygun olarak doldurulması önem arz etmektedir. Bu bağlamda 5393 sayılı kanun maddeleri değerlendirildiğinde yerel özerklik ilkesi ile bağdaşmayan hükümlerin de var olduğunu görmekteyiz. Burada sözkonusu hükümler idari ve mali özerklik bağlamında değerlendirilecek ve eksiklikleri ortaya konulacaktır.

Belediye encümeni başlığı altında düzenlenen 33. madde hükmü ile belediye encümeni, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyeler için 3 seçilmiş 3 atanmış üye, diğer belediyeler için ise 2 seçilmiş ve 2 atanmış üyeden oluşmaktadır. Anayasa’nın 127. maddesi, karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi gerektiğine vurguda bulunduğundan, belediye encümeninde atanmış üyelerin bulunması açıkça Anayasa’ya aykırı düşmektedir.²⁷² Anayasa Mahkemesi 22.06.1988 gün ve E:1987/18, K: 1988/23 sayılı kararında, il daimi encümenini, "il kamu tüzelkişiliğinin karar organlarından biri" olarak kabul etmiş ve il daimi encümeninde memurların da yer almasını sağlamaya yönelik yasal düzenlemeyi iptal etmiştir. Öte yandan yine Anayasa Mahkemesi, 13.06.1988 gün ve E: 1987/22,

²⁷² Turan YILDIRIM, a.g.e., s.167.

K:1988/19 sayılı kararında,²⁷³ "önceki 1580 sayılı yasaya göre, belediye tüzelkişiliğinin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olup belediye meclisiyle belediye encümeni karar, belediye başkanı ise yürütme organıdır." denilmiştir. Aynı şekilde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin ikinci fıkrası hükmünde de yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle gelmesi gerektiği açık bir şekilde vurgulanmıştır. Bu nedenledir ki eğer kanun koyucu belediye birim amirlerinden faydalanmak istiyorsa bunun iki yolu bulunmaktadır; birincisi bu birim amirlerinin oy hakkı olmaksızın encümen toplantılarına katılabilmesi, ikincisi ise hizmet birim amirlerinden oluşan bir danışma kurulunun oluşturulmasıdır.²⁷⁴

5393 sayılı Kanunun hizmetlerde aksama başlığı altındaki 57. maddede önceki 1580 sayılı Kanunda olmayan ve İngiltere'de uygulanmakta olan yeni bir düzenleme getirilerek, *"belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatılması ve bu durumun halkın sağlık ve huzurunu hayati derecede olumsuz etkilemesinin sulh hukuk hakiminin kararıyla belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerdeki aksaklığın giderilmesini hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Eğer aksama giderilemezse söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister"* denilmektedir. Bu düzenleme ile belediyelerimiz üzerine farklı bir vesayet denetimi getirildiği kanaatini taşımaktayız. Bu da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın en temel ilkesi olan "özerkliğe" aykırı bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Bir kere hizmetlerin ciddi bir biçimde aksatıldığının mahkemelerce tesbiti ve bunun için de tek kriterin bu aksaklığın halkın sağlık ve huzurunu hayati derecede olumsuz etkilemesi gibi herkes tarafından farklı yorumlanabilecek esaslara dayandırılması doğru bir düzenleme olmamıştır. Bunun yanında tesbitin adli yargı yerine idarî yargı'dan istenmesinin uygun olacağı kanaatindeyiz. Çünkü idarenin kendine özgü kuralları ve işleyişi bulunmakta bu nedenle yargısal olarak idarî yargıya tabi bulunmaktadır. Bu konuyla ilgili belirtilmesi gereken son bir önemli husus da bu hizmetlerin vali tarafından ne kadar bir süre için yerine getirileceğinin belirtilmemiş olmasıdır. Örneğin 2 ayda bir bu aksamanın giderilip, giderilmediği yargı tarafından karara bağlanır şeklinde bir düzenleme yapılabilirdi.

²⁷³ www.anayasa.gov.tr (05.05.2006).

²⁷⁴ Ramazan YILDIRIM "59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirilmesi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, (Nisan-2006), s.40

Hukuk sistemimizde mahalli idareler üzerinde uygulanan birçok denetim şekli bulunmaktadır (idari-siyasi-kamuoyu ve yargı denetimi) aynı şekilde denetim yapma konusunda da birden fazla merkezi idare biriminin yetkili ve görevli olduğu görülmektedir. Örneğin; Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu gibi. Başka bir deyişle yerel yönetimler aynı konuda birden fazla denetime muhatap olabilmektedirler. Aynı zamanda yerel yönetim kuruluşları üzerinde denetim yetkisine sahip olan kurum ve kuruluşlar arasında bir koordinasyon da bulunmamaktadır. Daha somut bir ifadeyle mahalli idareleri denetlemeye yetkili birimler birbirinden habersiz peş peşe veyahut eş zamanlı olarak denetim yapabilmektedirler. Adı geçen denetim türlerinin hepsini incelemek başlı başına bir tez konusu olacağından biz burada daha çok iç denetim-dış denetim üzerinde duracağız.

5393 sayılı Kanunun belediyelerin denetimi başlığı altında düzenlenen maddelerinde²⁷⁵; denetimin amacının hataları önlemek olduğu ve denetimin iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile malî ve performans denetimini kapsadığı belirtilmiştir. Belediyelerde 5018 sayılı Kamu Maliye Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri uyarınca iç ve dış denetimin (Belediye başkanı-Sayıştay tarafından) yapılacağı ve denetim sonuçlarının kamuoyuna açıklanacağı hükme bağlanmıştır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Hakkındaki Kanun idari sistemimize iç ve dış denetim kavramlarını net bir şekilde yerleştirmiştir. Adı geçen kanun uyarınca denetim, idare içinden veya bir başka idare tarafından yapılması bakımından ikiye

²⁷⁵ *Belediyelerde Denetimin amacı ve Kapsamı'nı düzenleyen 54. ve 55. maddelerinde; "Belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmaktır.*

Belediyelerde iç ve dış denetim yapılır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar.

İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de yukarıdaki esaslara göre denetlenir.

Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur" denilmektedir.

ayrılmaktadır. Mahalli idarenin kendi kendini denetlemesi iç idari denetimdir. Mahalli idarenin bir başka organ tarafından denetlenmesi ise dış idari denetimdir.

İç Denetim, 5018 sayılı Kanununun 55. maddesinde iç denetimin tanımı yapılmıştır. Buna göre, “kamu mali yönetiminin bir unsuru olarak iç kontrol, kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amacına ve mevzuatına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleridir.” Mali nitelikte bir denetim olması bakımından 5018 sayılı Kanunun yaptığı “iç” ve “dış” denetim tanımlarının sadece mali denetim kapsamında dikkate alınması, diğer idari nitelikteki tanımlar bakımından dikkate alınmaması gerekir. Çünkü 5018 sayılı Kanuna göre dış denetim sadece Sayıştay tarafından yapılan denetimdir.

Genel anlamıyla iç denetim, kurum içindeki düzenli ve uyumlu işleyişi sağlamak amacıyla yapılır. İç denetim, üst üste sıralanmış ve altdaki üsttekine bağlı anlamına gelen hiyerarşi²⁷⁶ ile benzerlik arz etmesine rağmen tamamen aynı anlama da gelmemektedir. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 23. maddesine göre “ belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir”. Görüldüğü üzere burada aynı kurum içerisinde hiyerarşik olmayan bir iç denetim sözkonusu olmaktadır.

5018 sayılı Kanuna göre belediyelerde, belediye başkanı tarafından atanacak iç denetçiler tarafından yapılacak olunan iç denetimin kapsamı geçmiş sistemdeki denetim mekanizmaların kıyasla daha geniş olup, idarelerin yönetim ve kontrol yapılarının değerlendirilmesini, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılıp kullanılmadığının incelenmesini, harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapılmasını, idarelerin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunun denetlenmesi ve değerlendirilmesini, idarelerin mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetiminin yapılmasını kapsamaktadır.

²⁷⁶ GÜNDAY, a.g.e., s.54

Dış Denetim, bir kamu tüzelkişiliğinin kendi teşkilatı dışından denetlenmesidir. 5018 Sayılı Kanunun 68. maddesi dış denetimle ilgili olarak “Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır. Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Görüldüğü üzere getirilmiş olunan bu düzenlemelerle dış denetim açısından belediyelerimiz Sayıştay’ın denetimi kapsamına alınmış bulunmaktadır. 5393 sayılı Kanunun 55. maddesinde belediyelerin iç ve dış denetimi; hukuka uygunluk, malî denetim ve performans denetimini kapsar denilmekte ve 5018 sayılı Kanuna atıfta bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanunun 68. maddesi ise dış denetimi düzenlemektedir. 5018 sayılı Kanunun 68. maddesinin b fıkrasına göre Sayıştay dış denetim kapsamında “Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi” görevini icra etmekle yükümlü kılınmıştır. Oysa Anayasa’nın 160. maddesi Sayıştay’ın, genel ve katma bütçeli kurumların tüm gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve yasalarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olduğu belirtilmiştir. Görüldüğü üzere, Sayıştay, malî denetim yetki ve görevi ile donatılan bir anayasal kurumdur. Bu nedenle, 5393 delaletiyle 5018 sayılı Kanunla dış denetim bağlamında Sayıştay’a verilen “kaynakların etkin kullanımı” ve “performans bakımından değerlendirme” yetki ve görevlerinin Anayasa’nın 160. maddesi metnine uygun düşmediği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Öyleyse yapılması gereken öncelikle maddenin bu hükmünün hukuki temelini sağlama kavuşturulması amacıyla Anayasa’nın Sayıştay’la ilgili hükmünün söz konusu maddeyi kapsar şekilde değiştirilmesidir. Bu konuyla ilgili bizim önermek istediğimiz husus ise, yerel yönetimlerin mali denetimi için bu konuda personel ve de

teşkilat yönünden uzmanlaşmaya ihtiyaç olduğudur. Çünkü yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ile mali ilişkileri son çıkarılan yasalarla arttırılmış ve karmaşık hale getirilmiştir. Bu nedenle de bir yerel yönetimler Sayıştay'ının kurulmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

5393 sayılı Kanunda belediyelerde denetimin amacı açıklanırken "performans ölçütleri" ibaresine yer verilmektedir. Ancak bu ölçütlerin neler olduğu yazılmamış dolayısıyla da bu yetki idareye bırakılmış gözükmektedir. Böyle bir durum, idareye belirtilen konularda takdir yetkisini dilediği gibi kullanma imkânını vermektedir ki, böyle bir düzenleme de, yürütmenin kanunîliği ilkesi'ni içeren, Anayasanın 8. inci maddesine aykırı düşmektedir.

Anayasaya göre yürütmenin aslî düzenleme yetkisi, Anayasanın gösterdiği ayırık haller dışında yoktur. Bu yetki Anayasanın 7. maddesinde TBMM'ye verilmiştir ve devredilemez. Yürütme, ancak yasayla aslî olarak düzenlenmiş alanda kural koyabilir. Anayasanın çeşitli maddelerinde yer alan "kanunla düzenlenir" deyiminden neyin anlaşılması gerektiği hususuna Anayasa Mahkemesi, 18.6.1985 günlü, E.1985/3, K. 1985/8 sayılı kararında,²⁷⁷ "Yasa koyucu, belli konularda gerekli kuralları koyacak, çerçeveyi çizecek, eğer uygun ve zorunlu görürse, onların uygulanması yolunda sınırları belirlenmiş alanlar bırakacak, idare, ancak o alanlar içinde takdir yetkisine dayanmak suretiyle yasalara aykırı olmamak üzere bir takım kurallar koyarak yasanın uygulanmasını sağlayacaktır." Diğer yandan, kişisel performansın nasıl ölçüleceği, bunun objektif kriterlerinin neler olacağı ve kim tarafından değerlendirileceği soruları da getirilen bu hükümler karşısında cevapsız kalmaktadır. Her kademedeki yöneticilerin sorumluluklarının, değerlendiricilerin algılayışlarına göre belirlenmesi ise ayrımcılığa ve eşitsizliğe meydan verecektir. Bu nedenle söz konusu ibare, aynı zamanda Anayasanın 10. uncu maddesi hükmüne de aykırı düşmektedir. Performans değerlendirme kriterleri olarak önerimiz belediye çalışanlarınca yapılan işin süre ve maliyet yönünden her yıl geçmiş yıllarla kıyaslamalı olarak değerlendirecek bir tablonun oluşturulmasıdır.

²⁷⁷ www.anayasa.gov.tr (05.05.2006).

Belediyelere bağılı kuruluş ve işletmelerin de aynı şekilde denetime tabi olduğunun belirtilmesi ise bu kuruluş ve işletmelerin neler olduğu belirtilmediği için yetersiz bir düzenleme olarak göze çarpmaktadır. Örneğin belediyelerin kurmuş olduğu anonim şirketlerin de bu kapsama girip girmediği tartışmalıdır. Çünkü bu şirketler aynı zamanda özel hukuk hükümlerine göre de denetlenmekte olduğundan bu iki denetimin birbiriyle olan ilişkilerinin sınırlarının tesbiti açısından da yeni düzenlemelere ihtiyaç olduğu açıktır. Konuyla ilgili olarak Sayıştay Genel Kurulu'nun 1991 yılında vermiş olduğu bir karar uyarınca yerel yönetimlerce kurulan ve ayrı tüzel kişiliği bulunmayan işletme ve müesseselerin denetimlerinin Sayıştayca yapılacağı hususu açıkça belirtilmiştir.²⁷⁸ Kanımızca her ne kadar anonim şirket hüviyetinde kurulmuş olsalar da kamu kaynağı kullandıkları için belediyelere ait bu tür şirketlerin de Sayıştay denetimi kapsamına alınmasının zaruret kesb ettiği.

Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir hükmü de dikkati çeken bir başka husus olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü İçişleri Bakanlığı'nın malî işlemler dışındaki tüm idarî işlemleri denetleyebilmesi teknik olarak mümkün değildir. Örneğin belediyelerin yürütmüş olduğu bir sağlık, bir bayındırlık veyahut da bir eğitim işinin –İçişleri Bakanlığı'nın kendi uzmanlık alanı dışında olduğundan- adı geçen bakanlık yerine ilgili bakanlıklarca denetlenmesi daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Getirilen düzenlemelerle birlikte İçişleri Bakanlığının yerel yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu dış denetim yetkisi sadece mali işlemler dışında kalan idari işlemlerle sınırlandırılmış bulunmaktadır. Başka bir deyişle bundan böyle mahalli idarelerin mali nitelikteki işlemleri Bakanlığın denetimi altında değildir. Ancak burada kanun koyucunun kriter olarak kullandığı “idari işlem-mali işlem” unsurları kanun tarafından muhteva ve kapsam olarak açıklanmış değildir. Bu da uygulamada sıkıntılara yol açabilecek niteliktedir. Örneğin belediyenin yapmış olduğu bir ihale işleminin idari işlem olarak mı yoksa mali işlem olarak mı değerlendirileceği, yoksa

²⁷⁸ Turan KONAK, Yerel Yönetimlerde Denetim, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-2003), s.84.

hem mali hem idari işlem olarak mı değerlendirileceği hususu bu kanun hükümleri karşısında ele alındığında müphem kalmaktadır.

5393 sayılı Kanun'da yukarıdaki hükümler haricinde yerel yönetimlerin denetimi ile ilgili değişik maddelere serpiştirilmiş hükümlerde mevcut bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak 6, 9, 10, 15, 18, 57, 68, 71 ve 74. maddeler gösterilebilir. *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesine* göre yerel yönetimlerin idarî denetimi Anayasa ve yasaya dayalı olarak hukuka uygunluk şeklinde tatbik edilmelidir. Bunun yanında diğer önemli bir husus ise idarî denetimin “Korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olması”dır. Bu bağlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 sayılı Kanunu değerlendirdiğimizde tam bir uyumun olduğunu söylemek güçtür. Özellikle 5393 sayılı Kanunun 15, 57 ve 71. maddelerinde bu hususları görmek mümkündür.

5018 sayılı Kanununun 77. maddesi uyarınca “Malî yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk veya kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili belediye başkanının talep etmesi veya doğrudan Başbakanın onayı üzerine İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahallî idarelerin tüm malî yönetim ve kontrol sistemlerini, malî karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir. Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kuruluna, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilir” belediyelerde olağanüstü dış denetim de yapılabilecektir. Kanımızca burada 5393 sayılı Kanununun 57. maddesinde “Hizmetlerde Aksama” başlığı altında düzenlendiği gibi “*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...*” sistemin zaafa uğradığına dair emarelerin adli yargı yerine idari yargı kararına müstenit olmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Belediye gelirleri başlığı altında düzenlenen 59. maddede²⁷⁹, belediye gelirlerinin artan sorumluluklarına paralel olarak arttırılması hedeflenmiştir. Ayrıntılı düzenlemeler için yeni Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı'nın kanunlaşması gerekmektedir beraber bu kanunda da birtakım düzenlemeler getirilmiştir. Bunlardan biri de belediyelerce tahsil edilen emlak vergilerinden büyükşehir belediyelerine ve özel idarelere ayrılan payın kaldırılmış olmasıdır. Ayrıca 5393 sayılı Kanunun 79. maddesi uyarınca “*Diğer kanunlarla getirilen hükümler saklı kalmak üzere, mezarlıklar ile belediye sınırları içinde bulunan ve sahihsiz arazi niteliğinde olan seyrangâh, harman yeri, koruluk, dinlenme yerleri, meydanlar, bataklık, çöp döküm sahaları, yıkılmış kale ve kulelerin arsaları ve enkazı ve benzeri yerler belediyenin tasarrufundadır. Belediye tarafından deniz, akarsu ve gölden doldurma suretiyle kazanılan alanlar, Kıyı Kanunu ve ilgili mevzuata uygun olarak kullanılmak şartıyla Maliye Bakanlığı tarafından belediyelerin, büyükşehirlerde büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılır*” denilmek suretiyle dolaylı da olsa belediye gelirlerinin artışına katkıda bulunulmuştur.

Bu düzenlemelerin eski kanuna nisbeten birtakım yenilikler getirmesine rağmen belediyelerimizi gelir açısından rahatlatmak için yeterli olmadığı görülmektedir. Önerimiz belediye gelirlerini arttırma adına gerekli yasal düzenlemelerin yapılarak belediyelere belli vergi kalemleri üzerine belirlenecek yasal oranlar dahilinde ekleme yapabilme yetkisi verilmelidir. Çünkü kentlerde yaşayan birey, yararlandığı hizmetlerin maliyetlerine katlanma sorumluluğu altına girmediği sürece belediyelerde

²⁷⁹ **MADDE 59.-** *Belediyenin gelirleri şunlardır:*

- a) *Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları.*
- b) *Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay.*
- c) *Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler.*
- d) *Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler.*
- e) *Belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler.*
- f) *Faiz ve ceza gelirleri.*
- g) *Bağışlar.*
- h) *Her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler.*
- i) *Diğer gelirler.*

Büyükşehir belediyelerinde büyükşehir sınırları ve mücavir alanları içinde belediyelerince tahsil edilen emlak vergisi tutarının tamamı ilgili ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından alınır. Bunlardan büyükşehir belediyesine veya özel idareye ayrıca pay kesilmez.

halkın denetiminin tam olarak sağlanması mümkün olamamaktadır. Belediyeler için önemli sayılabilecek bir diğer gelir kaynağı olan fonlar (belediye ve mahallî idareler fonu vs. gibi) İMF ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde 1.1.2002 Tarihinden itibaren kaldırılmış bulunmaktadır. Belediyelerin gelir kaybına uğramamaları için bu fonların kaldırılması nedeniyle fondan yardım yapamayan ilgili Bakanlıkların, bütçelerine yeterli miktarda ödenek koymak suretiyle daha önce fondan karşılanmakta olan bazı belediye hizmetlerinin maliyetinin bu ödeneklerden karşılanması sağlanmalıdır.

Belediye bütçesinin düzenlendiği 61., 62. ve 65 maddelerinde²⁸⁰, belediyenin stratejik plâna uygun olarak 3 yıllık bütçe hazırlanmasına imkân tanınmıştır. Böylelikle belediye bütçelerinin genel bütçe süreleriyle uyumlu hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Kanunun 61. maddesi hükmüne göre, belediye başkanı tarafından hazırlanıp Eylül ayı başında encümene sunulan bütçe, Kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunulacaktır. 5018 sayılı Kanunu'nun 18. maddesinde ise, malî yılbaşından en az yetmiş beş gün önce TBMM'ye sunulacak olan merkezî yönetim bütçe kanun tasarisına mahallî idarelerin bütçe tahminlerinin de eklenmesi öngörülmüştür. Başkan tarafından hazırlanan belediye bütçesine ilişkin tahminler, Encümenin incelemesi sonucunda değişebileceğinden genel bütçe tasarısının bütçe rakamlarını daha doğru ortaya koyması adına belediye bütçelerinin Encümen

²⁸⁰ **Belediye bütçesi'ni düzenleyen 61, 62 ve 65. maddelerinde özetle:**

Belediyenin stratejik plânına ve performans programına uygun olarak hazırlanan bütçe, belediyenin malî yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir.

Bütçe yılı Devlet malî yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz.

Belediye başkanı ve harcama yetkisi verilen diğer görevliler, bütçe ödeneklerinin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur.

Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezî yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar.

Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

incelemesinden geçtikten sonra İçişleri Bakanlığı'na gönderilmesi buradan hareketle de merkezî yönetim bütçe kanun tasarisının sunumuna yetiştirilebilmesi için, 5393 sayılı Kanunun 61 nci maddesindeki belediye bütçesi hazırlanma sürelerinin daha erken tarihlere alınmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

Kanunda ayrıca belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usullerin Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Oysa söz konusu kanunda belediye bütçesine ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi hususunda herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla, bu konudaki usul ve esasları belirleyen bir yönetmelik, aslî düzenleme fonksiyonuna sahip olacaktır. Hâlbuki Anayasanın gösterdiği ayrık haller dışında, yürütmenin aslî düzenleme yetkisi yoktur; yürütme Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacak ve yerine getirilecek bir yetki ve görevdir. 1982 Anayasanın 8. maddesinde ifade edilmiş olan bu ilke, yürütmenin ancak kanun ile aslî olarak düzenlenmiş bir alanda düzenleme yetkisi kullanabileceğini açıkça ortaya koymaktadır. Anayasamızın 7. maddesine göre ise, aslî düzenleme yetkisi, TBMM'nindir ve bu yetki devredilemez. Kısacası kanunda bir hususun yönetmelikle düzenleneceğinin belirtilmesi, o hususun kanunla düzenlenmiş olduğu anlamına gelmez. Kanunla yapılmış bir düzenlemeden söz edilebilmesi için, o hususun en azından temel ilkelerinin kanunda gösterilmesi gerekmektedir. Belirtmiş olduğumuz bu hususlardan dolayı kanuna belediye bütçe ve muhasebe işlemlerine ilişkin genel prensiplerin konulması gerekmektedir.

Borçlanma başlığı altında düzenlenen 68. maddede²⁸¹, “belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla iç ve dış borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir” denilmiştir. önceki 1580 sayılı Kanunun borçlanma konusundaki düzenlemelerine göre daha ayrıntılı hükümler içeren bu maddede hem belediyelerin iç ve dış borçlanmaları belli kriterlere bağlanmış hem de borçlanma üzerine birtakım limitler getirilmiştir. Böylelikle belediyelerin aşırı borçlanarak mali dengelerini bozmalarına izin verilmemiştir. Bunun temel nedeni ise özellikle de yerel yönetimlerin geçmişte hazine garantisi ile yapmış oldukları dış borçlanmayı kendilerinin asıl borçlu sıfatıyla ödemeyip garantör sıfatıyla Hazineye ödettirmeleridir.

Borçlanma konusunda Avrupa’daki ülkelerin birçoğunda bir üst sınır ve izin süreci bulunmaktadır. Örneğin İngiltere’de yerel yönetimlerin cari harcamalarını finanse etmek için borçlanmaları yasa ile engellenmiştir. Sadece sermaye niteliğindeki harcamaları için borçlanabilmektedirler. İtalya’ da bölgesel ve yerel idareler borçlanabilmekte ve tahvil çıkarabilmektedirler. Kanun ile borçlanma üzerine altın

²⁸¹ **MADDE 68.-** Belediye, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla aşağıda belirtilen usûl ve esaslara göre borçlanma yapabilir ve tahvil ihraç edebilir:

a) Dış borçlanma, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde sadece belediyenin yatırım programında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla yapılabilir.

b) İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme plânını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme plânını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini reddeder.

c) Tahvil ihracı, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için ilgili mevzuat hükümleri uyarınca yapılır.

d) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarını aşamaz. Bu miktar büyükşehir belediyeleri için bir buçuk kat olarak uygulanır.

e) Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.

f) Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplânmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığının görüşü alınır.

Yukarıda belirtilen usûl ve esaslara aykırı olarak borçlanan belediye yetkilileri hakkında, fiilleri daha ağır bir cezayı gerektirmeyen durumlarda 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun görevi kötüye kullanmaya ilişkin hükümleri uygulanır.

kural denilen tavan sınır getirmiştir. Borç servisi kendi gelirlerinin yüzde 25'ini aşmamakta ve sadece sermaye harcamaları için borçlanabilmektedir.

Ülkemizde 1996–2003 yılları arasında Hazinesinin mahallî idareler adına ödemek durumunda kaldığı dış borçların toplamı 5.2 milyar dolar olup bu yaklaşık olarak her yıl vadesi gelen garantili borçların % 60'nın Hazine tarafından ödenmesi anlamına gelmektedir. Bu nedenlerden dolayı önerimiz genelde belediyelerin cari harcamalar için borçlanma yapamamaları, borçlanma için getirilen kısıtlamalara ek olarak iç borçlanmanın belediye meclisinin -tasarının ilk halinde olduğu gibi- 3/2 çoğunluğuyla almaları, tahvil ihraç etmek suretiyle elde edecekleri gelirler için ise Hazine Müsteşarlığının onayının alınmasıdır. Bunun yanında dikkat edilmesi gereken diğer bir husus da belediyelere bağlı ama ayrı tüzel kişiliği olan şirketlerin iç borçlanmayla ilgili sınırlamaya tabi olup olmayacağı konusudur. Kanaatimizce benzer düzenlemeler söz konusu şirketler için de olmalıdır. Aksi halde belediyeler kanuna karşı hile yoluna başvurmak suretiyle bu sınırlamalar dışına çıkmak için çeşitli malî yöntemler bulma arayışına girebileceklerdir.

Sonuç olarak 5393 sayılı Kanunda düzenlenmiş bulunan belediyelerin malî durumuyla ilgili hükümleri *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesi* bağlamında değerlendirdiğimizde belediyelerimizin malî özerkliğinin sağlanması yönünde yeterli adımların atılmadığını görmekteyiz. Burada ilke olarak önerimiz mevzuat birliğini sağlamak amacıyla öncelikle belediyelerin malî durumunu düzenleyen yasaların (2464, 2380 sayılı yasalar vb. gibi) tek bir yasa çatısı altında toplanması ve de belediyelerimizin gelirlerinin arttırılması suretiyle mali anlamda özerkliğinin sağlanmasıdır. 5393 sayılı kanunda önceki kanuna göre özerkliği arttırıcı düzenlemelere de rastlanmaktadır. Buna çarpıcı örnek olarak yazışma başlığı altında düzenlenmiş bulunan 78. maddeyi göstermek mümkündür. Söz konusu maddede “belediye, kamu kurum ve kuruluşlarıyla doğrudan yazışabilir” denilmek suretiyle belediyelerin önceki yasa hükmü gereğince valilik ve kaymakamlık aracılığıyla yapmak zorunda olduğu yazışma usulüne son verilmiştir. Böylelikle belediyeler adeta hiyerarşi denetimini andıran ağır bir vesayetten kurtulmakta ve bu bakımdan rüştünü ispat etmiş bir birim haline gelmektedirler.

1.2. Hizmette Yerellik İlkesi Açısından

Belediye Kanununun 14. maddesinin 6. fıkrasında “belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” denilmek suretiyle belediyenin yerine getireceği hizmetler için dahi *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 3. fıkrasında* yer alan “subsidiarite ilkesi”nin gözetilmekte olduğu vurgulanmıştır. Burada hedeflenen belediyelerin ürettikleri hizmetleri etkin ve hızlı bir yöntemle halka sunabilmeleridir. Kanımızca bu madde hükmünü kâğıt üzerinde kalmaktan kurtarmak amacıyla belediyelerin lüzum gördükleri yerlerde belediye şubesi veyahut temsilcilikleri kurabilmelerine kanunen imkân tanınması yerinde olacaktır. Bu uygulama zaten özellikle de nüfusu milyonlarla ifade edilen belediyelerimizde mevcut olup dolayısıyla da belediyelerimizin yabancı olmadığı bir sistemdir. Örneğin Ankara Yenimahalle Belediyesi, sınırları içinde bulunan ve yaklaşık 250 bin nüfusu barındıran Batıkent yerleşim yeri için semt temsilciliği oluşturmuştur.

5393 sayılı Kanununun 14.maddesi²⁸² düzenlemeleriyle *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesi'nin özellikle 2. ve 3. fıkralarında* belirtilmiş olunan “yerel yönetimlerin faaliyet alanlarına ilişkin hükümler ve hizmette yerellik ilkesi” hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ancak bu madde ile ilgili olarak tersinden anlam çıkarmak suretiyle bazı mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin başka kamu kurum

²⁸² **MADDE 14.-** Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

Okul öncesi eğitim kurumları açabilir

Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.

.....

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.

Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.

ve kuruluşlarına verilebileceği hükmü ortaya çıkmakta bu da reformun temel felsefesiyle çelişki arz etmektedir. Ayrıca yasada geçmekte olan mahallî müşterek nitelikteki hizmetin tanım ve kapsamının belirlenmemiş olması da bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bunun yapılmamış olması ileride hangi hizmetlerin mahallî müşterek hizmet sayılacağı, hangisinin sayılmayacağı dolayısıyla da bu hizmetlerin kimin tarafından yerine getirileceği hususlarında bir karmaşaya yol açabilecektir. Anayasa Mahkemesi bir kararında mahallî müşterek ihtiyaçlar için *“herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayan kişi, aile, zümre ya da sınıfın özel çıkarlarını değil, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektedir”* şeklinde bir açıklama getirmiş bulunmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin faaliyet alanlarıyla ilgili hükmü ise daha değişik bir noktadan hareket etmektedir. Şart’ın 4. maddesinin 2. fıkrasında mahallî müşterek ihtiyaç kavramından ziyade *“başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu konularda faaliyette bulunabilmeye”* atıfta bulunmakta ve böylelikle yerel yönetimlerin faaliyet alanlarının sınırını oldukça geniş tutmaktadır.

Küreselleşmenin olanca hızıyla devam ettiği günümüzde kavramların içerikleri de aynı şekilde hızlı bir değişim göstermekte ve dün mahallî müşterek ihtiyaç olarak değerlendirilmeyen bazı ihtiyaçlar bugün sözü geçen kavramın içeriğine dâhil edilebilmektedir. Aynı şekilde bu kavram toplumların sosyal ve kültürel anlayışıyla ilintili olarak da anlam kazanabilmekte bu manada bazı ülkelerde mahallî hizmet olarak değerlendirilen bir alan başka bir ülkede tam tersi bir şekilde değerlendirilebilmektedir. Bu konuyla ilgili en çarpıcı alanlar ise eğitim ve sağlık alanlarıdır. Örneğin İngiltere dâhil birçok ülkede yerel nitelikli hizmet olarak değerlendirilen eğitim hizmetleri için 5393 sayılı Kanununun 14/b maddesinde geçmekte olan *“okul öncesi eğitim kurumları açabilir”* hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından ilk olarak Esas:2005/95, Karar:2005/14 sayılı kararla²⁸³ yürütülmesi durdurulmuş daha sonra ise 24.1.2007 tarih 2007/5 sayılı Kararı ile de iptal edilmiş bulunmaktadır.

²⁸³ www.anayasa.gov.tr (05.05.2006)

Dikkati çeken bir diğ er husus ise gerek bu yasa gerek çıkarılması düşünölen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri hakkındaki yasa ile belediyelerin, yerel kamu hizmetlerinin görölmesinde genel görevli idarî birim durumuna getirilmek istendiğ idir. Bu konuyla ilgili olarak iki görüş ortaya çıkmaktadır. İlki 10. Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer'in aynı nitelikteki düzenlemeyi içeren 5215 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesini geri gönderme gerekçesinde de belirtildiğ i üzere "Anayasamızın 126. maddesinde, merkezî yönetimin örgütlenmesine ilişkin ölçütler coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri olarak belirtilmiş ve merkezî yönetimin görevlerini belirginleştiren ya da sınırlayan herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Buna karşın, Anayasa'nın 127. maddesinde, yerel yönetimlerin örgütlenmesi hem "coğrafya" hem de "konu" yönünden sınırlandırılmıştır. Söz konusu maddeye göre, yerel yönetimler, ancak yöresel olarak örgütlenebilmekte ve yalnızca mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanması yönünden görevlendirilebilmektedir. Buradan çıkarılacak sonuç ise Anayasamıza göre, merkezî idarenin konu yönünden genel, mahallî idarelerin ise özel görevli kılınmış olmasıdır. Bu hükümden hareketle, kanunlarda, merkezî idarenin görevleri soyut ve genel, mahallî idarelerin görevleri somut ve belirgin biçimde düzenlenmelidir". Nitekim Anayasa Mahkemesi de 29 Aralık 2007 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 2007/5 sayılı kararı ile 5393 sayılı Kanununun 14. maddesinin ikinci fıkrasını iptal etmiş bulunmaktadır.

Konuyla ilgili olarak Sn. Cumhurbaşkanı'nında iade gerekçesinde atıfta bulunduğu Anayasa Mahkemesi'nin 22.06.1988 günlü, E.1987/18, K.1988/23 sayılı iptal kararında²⁸⁴ İl Özel İdaresi Yasası'nın 78. maddesine 3360 sayılı Yasa'yla eklenen 13. bendin ikinci tñmcesindeki "İl özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulu'nca tespit olunur" kuralına ilişkin olarak; yerel yönetimlerin kuruluş esasları, karar organlarının oluşumu, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, merkezî yönetimle bağ ve ilgileri, bunlar üzerinde uygulanacak idarî vesayet yetkisi, yasal bir düzenlemeyi gerektirmektedir. Çünkü bu husus Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerinde açıkça düzenlenmektedir. Öyleyse İl Özel İdaresi Kanunu'nun 78. maddesine, 3360 sayılı Yasanın 2. maddesiyle eklenen 13. bendin ikinci tñmcesiyle "İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırınının saptanması yetkisinin Bakanlar Kurulu'na verilmesi"

²⁸⁴ www.anayasa.gov.tr (05.05.2006)

yasallık ilkesi ile çatışmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin kararlarında ortaya koyduğu ölçütlere göre, yasa koyucu, genel kuralları koyarak yönetime, takdir yetkisine göre düzenleyebileceği bir alan bırakırken, Anayasa'nın öngördüğü yönetimin yargısal denetiminin etkinliğini engellemeyecek nesnel kurallara bağlamalıdır denilmek suretiyle yasallık ilkesi gereği, yerel yönetimlerin görevlerinin yasada sayılarak belirtilmesi gerektiği kabul edilmiştir.

Ramazan YILDIRIM ise Cumhurbaşkanı'nın bu görüşlerine katılmamaktadır. Sn. YILDIRIM'a göre yukarıda açıklanan kararın bu konuyla ilgisi bulunmamakta çünkü burada Anayasa'ya aykırı görülenin yasa koyucu tarafında il özel idarelerinin görev ve yetkilerini belirleme yetkisininin Bakanlar Kurulu'na verilmesi ve de Bakanlar Kurulu kararının yasa yerine geçiş olmasıdır. Bunun yanında Anayasa Mahkemesi kararlarının hüküm bölümünün bağlayıcılığında kuşku bulunmaz iken gerekçe bölümünün bağlayıcılığını tartışmalı görülmektedir. Sn. YILDIRIM son olarak Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlerin görevlerini düzenleyecek yasaların sayma yöntemini kullanması gerektiğine dair herhangi bir hükmün bulunmadığından ve de yerel yönetimlerin görevlerini belirlemek için sayma yönteminin kullanılmasının gelişen bilimsel ve toplumsal koşullara uyum yönünden sıkıntılara yol açabileceğinden bahisle yerel yönetimlerin yerel kamu hizmetleri konusunda genel görevli olması hususunu Anayasa'ya aykırı bulmamaktadır.²⁸⁵ Bizimde katıldığımız görüş Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ruhuna daha uygun düştüğü için Sn. YILDIRIM'a ait olan görüştür.

Avrupa Birliği'nin en çok önem verdiği konuların başında gıda denetimi gelmektedir.²⁸⁶ 5393 sayılı kanun ile belediyelere birçok alanda önceki önceki 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda olmayan birçok görevler verilmiştir. Oysa 5393 sayılı kanuna baktığımızda gıda denetimi ile ilgili herhangi bir düzenlemenin bulunmadığını görmekteyiz. Hâlbuki aynı zamanda yerel bir hizmet olarak değerlendirilebilecek olunan gıda denetimi yetkisinin sözkonusu kanun metniyle belediyelere tanınmamış olmasını AYYÖŞ'nin Hizmette Yerellik ilkesi bağlamında önemli bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır.

²⁸⁵ Ramazan YILDIRIM, **a.g.m.**, s.36

²⁸⁶ Serap FIRAT, "Gıda Güvenliği Denetiminde Bakanlık-Belediye Çatışması", **İller ve Belediyeler Dergisi**, (Ocak-2008), s.26.

14. maddenin son fıkrasındaki düzenlemede ise “4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır” denilmek suretiyle organize sanayi bölgelerinin yönetimi tamamen 5393 sayılı kanun kapsamından çıkarılmakta ve adeta belediyeler içerisinde belediyenin yaptığı bütün işlemleri kendi bölgesinde yapmaya yetkili ayrı bir belediye ortaya çıkarılmaktadır. Üstelik yapılan bu hizmetlerin belediyelerin yaptığı hizmetlerle nasıl uyumlulaştırılacağı ve ihtilaf çıkması durumunda bunların nasıl çözüleceği konusunda da herhangi bir düzenleme getirilmiş bulunmamaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de bir kararında yasa koyucunun, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini merkezi idareye devretmesini Anayasaya aykırı bulmuştur.²⁸⁷

1.3. Halkın Katılımı İlkesi Açısından

Tanımlar başlığı altında düzenlenen 3. maddede belediye, belediyenin organları, belde tanımlarının yanı sıra eski önceki 1580 sayılı yasadan farklı olarak mahalle tanımına “*belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birimi*” denilmek suretiyle yer verilmiştir. Bu kanun ile mahalle de bir idarî birim olarak çağdaş bir tanıma kavuşmuş bulunmaktadır. Bu bakımdan yerel halka en yakın ve dolayısıyla da halkın katılımına en müsait birimlerden biri olan mahalle yönetimlerinin daha işlevsel bir konuma getirilmesi adına aynı kanunun Mahalle Yönetimi başlığı altında 9. maddesinde düzenlenmiş bulunan “belediye...kararlarında mahallelinin ortak isteklerini göz önünde bulundurur” ifadesi yerine bulundurmak zorundadır ifadesinin kullanılması daha uygun olacağı kanaatindeyiz.

Burada değinilmesi gereken husus yerleşim yerlerinde belediye kurulması evrelerinde yapılması gereken halk oylaması ile ilgilidir. Kanun 4. maddesinin 5. fıkrası “...valinin bildiri üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir” demektedir. Ancak halk oylaması sonucunda, sonuç olumsuz yönde çıksa dahi o yörede belediye kurulması teorik olarak mümkün görünmektedir. Kanımızca maddeye eklenecek bir satırla “halk oylaması sonucunda seçmenlerinin yarıdan fazlası belediye kurulmaması yönünde oy kullanmışsa o alanda belediye kurulmaz”

²⁸⁷ Anayasa Mahkemesi, 10.05.1977, E.1976/57, K.1977/71, KBB, www.anayasa.gov.tr

denilmelidir. Bu hem yerel işlerle ilgili olarak o yörede yaşayan halkın görüşlerinin dikkate alınması gerektiğine işaret eden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ruhuna uygun bir düzenleme olacaktır hem de yapılan halk oylamasının sadece görünüşten ibaret kalmasını engelleyecektir. Konuyla bağlantılı olarak bir örnek vermek gerekirse; 5393 sayılı Kanunun “Birleşme ve Katılma” başlığı altında düzenlenmiş 8. maddesinde²⁸⁸ yapılacak oylamanın sonucunun olumlu olması gerekliliği açıkça belirtilmiş bulunmaktadır.

Zaten bu görüşümüzü destekler nitelikte olarak Danıştay İdarî Davalar Genel Kurulu da vermiş olduğu bir kararda (11.12.2003, 856-919) “halkın düşüncesine ve istemine karşın köy tüzelkişiliğinin sona erdirilmesi, bu işlemde yönetsel yönden bir zorunluluk veya çok önemli bir kamu yararı olması halinde mümkün olabileceği” hususunu vurgulamaktadır.²⁸⁹

“Birleşme ve Katılmalar” başlığı altında düzenlenen 8. madde de ayrıca “iltihak olunacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın” denilmek suretiyle sadece iltihak edeceklerin oylarına başvurulması yeterli görülmüştür. Getirilmiş olunan hüküm bu haliyle *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesi* hükmünde dile getirilen “yerel yönetimlerin sınırlarında yapılacak değişikliklerde ilgili yerel topluluklara önceden danışılması ilkesi”ne tam anlamıyla uygun düşmemektedir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 11.12.2003 tarih 856-919 sayılı Kararında “ bir köyün belediye sınırı içine alınmasına yönelik” işlemin iptaline ilişkin açılan bir davayla ilgili verdiği kararda “bir köyün belediye sınırları içine

²⁸⁸ **Madde 8/2** “Bir belde veya köyün veya bunların bazı kısımlarının meskûn sahasının, komşu bir beldenin meskûn sahası ile birleşmesi veya bu sahalar arasındaki mesafenin 5.000 metrenin altına düşmesi ve buralarda oturan seçmenlerin yarısından bir fazlasının komşu beldeye katılmak için başvurması hâlinde, katılacak belde sakinlerinin oylarına başvurulmaksızın, katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır. Oylama sonucunun olumlu olması hâlinde başvuruya ait evrak, valilik tarafından katılacak belediyeye gönderilir. Belediye meclisi evrakın gelişinden itibaren otuz gün içinde başvuru hakkındaki kararını verir. Belediye meclisinin uygun görmesi hâlinde katılım gerçekleşir. Büyükşehirlerde birleşme ve katılma işlemleri, katılacak ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin görüşü üzerine, büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Katılma sonrası oluşacak yeni sınır hakkında, 6 ncı maddeye göre işlem yapılır ve sonuç İşçileri Bakanlığına bildirilir”.

²⁸⁹ Muzaffer HATİPOĞLU-Ali PARLAR, **Belediye Yerel Yönetim Hukuku ve Mevzuatı I**, (Yayın Matbaacılık, Ankara-2005), s.12.

alınmasıyla köy tüzelkişiliği sona ermekte ve köy yeni ve tek bir tüzelkişilik içinde yer almakta olduğundan, bu önemli değişiklik için köy seçmenlerinin istekli olmalarının, bu idarî işlemin tesisinde önemli bir unsur olarak değerlendirilmesi gerektiğini” belirtmektedir.²⁹⁰ Kanımızca bu gerekçelerin aynısının katılacak olunan belde halkı sakinleri için de geçerli olduğu ve bu nedenlerle de yeni bir yerleşim biriminin katılımıyla birlikte sınırları genişleyecek ve belediyenin mevcut malî ve idarî kapasitelerini bu yerlerle de paylaşma durumunda kalacak olan belde sakinlerinin de oylarına başvurulmasının demokratik yönetim anlayışına daha uygun olacağı düşüncesindeyiz.

Tüzel kişiliğin sona erdirilmesi başlığı altında (Madde 11)²⁹¹ önceki 1580 sayılı Kanunda mevcut olmayan yeni bir düzenleme getirilerek hem nüfusu 2.000’in altına düşen belediyeler, hem de belediye sınırı, nüfusu 50.000’den fazla olan bir belediyeye 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediyeler için Danıştay’ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararnameyle tüzel kişiliklerine son verilmesi hükmü getirilmiştir. Burada İdare Hukuku’nun temel prensiplerinden olan “usulde paralellik” ilkesi gözetlenmiş bulunmaktadır. Ancak yapılan düzenlemede, tüzel kişilikleri sona erdirilip ilgili belediyeye katılması söz konusu olan yerel toplulukların yani belediye ile köy halkının, gerek sona erme gerek katılma konusunda kendilerine referandum yoluyla danışılmasını öngörmediğinden *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesine* uygun düşmemektedir.

Gerek mahalle yönetimi gerek hemşehri hukuku başlıkları altında “ ...mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirleme ve ...hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla yapılacak çalışmalarda

²⁹⁰ Aynı, s.12.

²⁹¹ **MADDE 11.-** *Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder.*

Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür.....

üniversitelerin, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının, sivil toplum kuruluşlarının katılımını sağlayacak önlemler alınır” denilmek suretiyle *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*’nda da belirtilmiş olunan “yerel yönetimlere halkın katılımı ilkesi” hayata geçirilmeye çalışılmıştır. 5393 sayılı belediye kanununda hemşehrilik hukukunun kapsamı uluslar arası gelişmelere paralel olarak genişlemiştir. Yeni düzenlemeye göre hemşehri hukukunun kapsamına beldede ikamet eden vatansızlar ile yabancılar da dahil edilmek suretiyle belediye yönetimlerine daha geniş bir katılımın sağlanmasına imkan tanınmıştır.²⁹²

Bu doğrultuda getirilen bir diğer hükümde ise belediyelerin kamuoyu araştırması yapmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. Son olarak belediyelerin eğitim, sağlık, çevre, sosyal hizmet vs. gibi alanlarda beldelerinde dayanışma ve katılımı sağlamak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygulayabileceği vurgulanmıştır. **(5393 sayılı Kanun madde 9,11, 15/4 fıkra,77)** Belediye Kanununun 5. ve devamı maddelerinde düzenlenmiş bulunan mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi ve bölünmesi ile ilgili olarak meclis kararı ve mülkî amirlerin onayı yeterli görülmekte, mahallelinin kendisini son derece yakından ilgilendiren bu gibi kararlara katılımıyla ilgili herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durum ise *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*’nın 5. maddesine uygunluk arz etmemektedir.

Belediye Kanununun 14. maddesinin 5. fıkrası belediyelerin mutad işleyişlerinde, görev, yetki ve sorumluluk alanlarının belediye sınırlarını kapsadığını vurgulamaktadır. Ancak, aynı maddenin 6. fıkrasında ise tüm bu hizmetlerin, belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlarda da yürütülmesine olanak tanınmıştır. Oysa bu şekildeki bir uygulama muhtemelen köy olan bir başka yerel yönetim biriminin mücavir alan adı altında fiilen adı geçen kararı alan belediyeye katılması sonucunu doğurmaktadır. Üstelik böyle önemli bir sonucu doğuran bir olay için her iki toplumun da oyuna başvurulmamaktadır. Kanımızca bu tarz bir düzenleme AYYÖŞ’ın 5. maddesinde “Yerel Yönetimlerin Sınırlarının Korunması” başlığı altında düzenlenmiş bulunan hükme aykırılık teşkil etmektedir.

²⁹² Halil İbrahim BULDAŞ, “5393 Sayılı Belediye Kanununun 13. Maddesi İle Düzenlenen Hemşehri Hukukunun Mahalli İdareler Mevzuatında Gelişimi Üzerine Bir İnceleme”, **İdari ve Mali Mevzuat Dergisi**, (Ekim-2007), s.23.

15. maddenin 3. fıkrasında “*Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir*” denilerek önceki 1580 sayılı kanunda olmayan bir düzenleme getirmek suretiyle halkın belediye hizmetleri hakkındaki düşüncelerini öğrenmek için belediyelere kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilme imkânını tanımış bulunmaktadır. Bu düzenleme Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı belirtilmiş bulunan katılım ilkesine uygun bir adımdır. Ancak burada tek taraflı bir yetki söz konusudur ve o yetki de belediye’ye aittir. Örneğin yapılacak bir park’la ilgili olarak belediye arzu ettiği takdirde halkın görüşlerine başvuracaktır. Oysa bizim önerimiz belediyenin isteği olmasa dahi belli miktarda bir imza toplanması karşılığında o konuyla ilgili olarak halkın görüşlerine başvurulmasının belediyeler için zorunlu hale getirilmesidir.

5393 sayılı Kanununun 20/5. maddesine göre meclis başkanının veyahut üyelerden herhangi birinin önerisi üzerine toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılabilmesi hem yönetimde saydamlık ilkesine tezat teşkil etmekte hem de halkın katılım yollarını zorlaştırmaktadır. Çünkü bu düzenlemeyle tüm üyelerin salt çoğunluğunun sağlanmasının zor olabileceği düşünülerek sadece katılanların salt çoğunluğuyla her türlü oturumun kapalı yapılmasının önü açılmış bulunmaktadır. Öyleyse yapılması gereken eğer kapalı oturum yapılması gerekiyorsa buna nitelikli bir çoğunlukla karar verilebilmesi ve kapalı oturum yapılabilecek konuların tek tek belirlenmesidir. Kanımızca bütçe ve imarla ilgili işler her halükârda kapalı oturuma konu olmamalıdır.

Gündem başlığı altında düzenlenen 21. madde²⁹³ hükmüne göre meclis üyelerinin belediyeye ait işlerle ilgili konular hakkında gündeme alınmak üzere öneri sunabilecekleri hükme bağlanarak önceki 1580 sayılı Kanunda olmayan ve meclis üyelerinin etkin katılımını amaçlayan bir düzenleme getirilmiştir. Kanaatimizce bu

²⁹³**MADDE 21.-** Her ayın ilk günündeki belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur.

Her ayın ilk toplantısında belediye başkanı ve meclis üyeleri belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

maddeye halkın katılımının sağlanması amacıyla; mahalle muhtarlarının, sivil toplum kuruluşlarının ve kamu kuruluşlarının kendilerini ilgilendiren konularla ilgili olarak toplantıya katılarak, gündem maddesi teklif edebilmeleri imkânının verilmesi daha uygun olacaktır.

5393 sayılı Kanununun 24. maddesinde ihtisas komisyonlarının raporlarının aleni olduğu vurgulanmak suretiyle bu raporların halka duyurulması ve isteyenlere verilmesi düzenlenmiş iken belediyenin gelir ve giderlerinin denetimi için kurulmuş olan denetim komisyonu raporlarının belde halkına duyurulmasına ilişkin herhangi bir hükme yer verilmemiş olması, halkın bilgilendirilmesi adına söz konusu maddeler arasında uyumsuzluğa sebebiyet vermektedir.

5393 sayılı Kanunun Belediye Encümeni'ni düzenleyen 33. maddesinin son fıkrasında encümen toplantılarına görüş bildirmek amacıyla sadece birim âmirlerinin katılmasının öngörülmüş olması katılım ilkesi açısından değerlendirildiğinde yetersiz görülmektedir. Önerimiz bu toplantılara ilgilerine göre mahalle muhtarları, sivil toplum kuruluşları ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları temsilcilerinin de katılımının sağlanması şeklindedir. Belediye encümenine sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla ilgili olarak Danıştay 8. Dairesi'nin vermiş olduğu bir karar dikkat çekicidir. Daire "haftada iki gün Çarşamba ve Cumartesi günleri kurulmakta olan Yenişehir pazarının, Cumartesi günlerinin kaldırılmasına ilişkin Çankaya Belediye Encümeni Kararı'nı kamu yararı ve hizmet gerekleri yönünden somut gerekçelere dayandırılmadığından bahisle bozmuştur". Kararın gerekçesinde "özellikle dar gelirli vatandaşların kolay ve ucuz alışveriş yapmasına imkân veren pazar yerlerinin, hukuken haklı ve geçerli bir neden olmadan kaldırılması, nakledilmesi ya da kurulduğu gün sayısının azaltılmasının uygun düşmeyeceğini" belirtmiştir.²⁹⁴ Kanaatimizce bu encümen toplantısına gerek vatandaşların gerek konuyla ilgili sivil toplum kuruluşlarının (tüketici dernekleri vs. gibi) katılımı öngörülseydi bu kararın alınmama ihtimalinin alınma ihtimaline göre çok daha yüksek olacağıdır.

²⁹⁴ HATİPOĞLU-PARLAR, a.g.e., s.46.

Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı adını taşıyan maddede, belediyelerin, sağlıklı kentleşmenin önüne geçmek üzere ve kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilecekleri vurgulanmıştır. Belediyelerimiz için en önemli problemlerden biri haline gelmiş bulunan çarpık ve düzensiz kentleşmelerin önüne geçilmesi ve özellikle de kentleri bir kuşak gibi saran gecekondu semtlerinin ıslah edilmesi bakımından bu düzenleme son derece yararlı olacaktır. **(5393 sayılı Kanun madde 73)** Ancak adı geçen düzenlemede özellikle de orada yaşayan halkın günlük yaşamını da oldukça yakından ilgilendirmesine karşın bu tür kararların alınmasında *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda* vurgulanmış bulunan halkın katılımının maddede yer almaması önemli bir eksikliklerdir. Oysa ki Fransa'da bu tür kentsel düzenleme alanları için hem öncesinde halk bilgilendirilmekte ve hem de plânlama yapılırken halkın önerileri dikkate alınmaktadır.

1.4. Etkinlik ve Verimlilik İlkeleri Açısından

Çağımız modern yönetim anlayışı paralelinde yerel yönetimlerde etkinlik ve verimlilik ilkesine dayalı hizmet anlayışı, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini sunmasında dikkate alınması gereken öncelikli konulardan biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu çerçevede yerel yönetimler; organizasyonel küçülme (downsizing), optimal büyüklükte hizmet sunma (rightsizing), dış kaynaklardan yararlanma (outsourcing), kademe azaltma (delaying), çalışanlara yetki ve sorumluluk verme (empowerment), yalın ve esnek organizasyon modeli gibi çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanmalıdırlar.²⁹⁵ Bundan sonraki açıklamalarda 5393 sayılı Kanunun AYYÖŞ'da da belirtilmiş bulunan etkinlik ilkesi bağlamında değerlendirilmesi yapılacaktır.

Son yapılan nüfus sayımına (2000 yılı) göre nüfusumuzun % 80'e yakını kentlerde oturmaktadır. Bu durum iki önemli değişime neden olmaktadır. Bu değişimlerden birincisi kırsal alanlardan kentlere göç ve buna bağlı olarak belediye sayılarının hızla artmasıdır. Belediye sayılarının artışı belediyelerin genel bütçe vergi paylarından aldıkları gelirlerinin azalmasına neden olmaktadır. İkincisi ise sağlıklı

²⁹⁵ Abdullah SOYSAL, "Yerel Yönetimlerde Kaliteli Hizmet Anlayışının Geliştirilmesi ve Kurumsallaştırılması", **Türk İdare Dergisi**, (Mart-2006), s.180,

kentleşmedir. Türk toplumu kırsal ve buna bağlı olarak tarımsal bir yaşam düzeninden kentsel ve endüstriyel bir yaşam düzenine geçiş sürecini yaşamaya başlamıştır.²⁹⁶ Bu gelişim doğal olarak, kentleşen nüfusun artan hizmet gereksinimlerinin karşılanması için gerekli olan beledi hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasını belediyeler açısından zorunlu kılmaktadır.

5393 sayılı Kanunun 4. maddesi ile belediye kurulmasındaki nüfus koşulu 2.000'den 5.000'e çıkarılmıştır (bu sayı 2001 yılında hazırlanmış bulunan tasarıda 10.000 idi). Böylelikle küçük yerleşim yerlerinin belediye olmasının önüne geçilerek optimum düzeydeki yerleşim merkezlerinin belediye olabilmesine imkân tanınmıştır. Kanımızca belediye kurulmasındaki nüfus koşulunun arttırılması uygun olmuştur. Çünkü önceki uygulamada gerçek nüfusu 1.500 civarında olan birçok yerleşim yeri taşıma nüfus kayıtlarıyla 2.000'i aşarak belde olabilmişlerdir. Oysa şimdiki düzenleme ile bu yöntemi kullanmak eskisi kadar kolay olmayacaktır.

5393 sayılı Kanunun 4. maddesi ile belediye kurmak için gerekli nüfus kriteri 2.000'den 5.000'e çıkarılmakla hem siyasî amaçlarla ve taşıma nüfuslarla yerleşim yerlerinin belediye yapılmasının önüne geçilmiş ve hem de hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi adına gerekli olan optimum alan ölçğine yaklaşmaya çalışılmıştır. Aynı kanunun 73. maddesi ile de çarpık kentleşmeyi önlemek adına belediyelere kentsel dönüşüm projeleri uygulama imkânı tanımıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da değinilmiş bulunan hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülebilmesinin belki de ön şartı sayılabilecek olan sorun, yerel yönetimler için optimum bir ölçğın belirlenmesi hususudur. Bu ölçek belirlenirken kuşkusuz dikkate alınacak hususların başında ise nüfus ölçütü gelmektedir. 2001 yılında hazırlanmış bulunan Belediye Yasa Tasarısı'nda belediye kurulması için aranan nüfus 10.00 idi. 5393 sayılı Yasa bunu 5.000 olarak belirlemiştir. Kanımızca etkin ve verimlilik adına ileride ayrıntılı olarak değineceğimiz üzere nüfus kriteri olarak 5393 sayılı Kanun'un belirlemiş olduğu 5.000 sayısının arttırılması gerekmektedir.

²⁹⁶ Firuz Demir YAŞAMIŞ, **Belediye Yönetimi**, (Zirve Ofset, Ankara-1996), s.11

5393 sayılı Kanunun Belediye teşkilâtını düzenleyen 48. ve 49. maddelerinde²⁹⁷ önceki kanuna kıyasla yenilikler olarak; belediyelere nüfusu, coğrafi yapısı, ekonomik ve sosyal özellikleri dikkate alınmak suretiyle norm kadro uygulaması getirilmiştir. Belediyelerin ihtiyaçlarına göre meclislerinin kararıyla yeni birimler oluşturulabilmesine imkân tanınarak esnek teşkilâtlanma yapısına geçilmiştir. Bunun yanında belediyelere sözleşme ile ihtiyaç duyulan uzman ve teknik personeli çalıştırma yetkisi verilerek kalifiye personel istihdamının kolaylaştırılması

²⁹⁷ **Belediye Teşkilâtı ve Personelini Düzenleyen 48. ve 49. maddelerde özetle:**

Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur.

Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

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. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.

Belediye ve bağlı kuruluşlarında, norm kadroya uygun olarak çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, ekonomi, bilişim ve iletişim, plânlama, araştırma ve geliştirme, eğitim ve danışmanlık alanlarında avukat, mimar, mühendis, şehir ve bölge plâncısı, çözümleyici ve programcı, tabip, uzman tabip, ebe, hemşire, veteriner, kimyager, teknisyen ve tekniker gibi uzman ve teknik personel yıllık sözleşme ile çalıştırılabilir. Bu fıkra uyarınca sözleşmeli olarak istihdam edilecekler ödenecek net ücret, söz konusu kadro unvanı için birinci derecenin birinci kademesi esas alınmak suretiyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa göre tespit edilecek her türlü ödemeler toplamının net tutarının yüzde 25 fazlasını geçmemek üzere belediye meclisi kararıyla belirlenir.

Avukat, mimar, mühendis (inşaat mühendisi ve harita mühendisi olmak kaydıyla) ve veteriner kadrosu bulunmayan veya işlerin azlığı nedeniyle bu unvanlarda kadrolu personel istihdamına ihtiyaç duyulmayan belediyelerde, bu hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, haftanın ya da ayın belirli gün veya saatlerinde kısmi zamanlı olarak sözleşme ile personel çalıştırılabilir. Bunlara ödenecek net ücret, aynı unvanlı kadroların birinci derecesinin birinci kademesi için yapılması gereken bütün ödemeler toplamının net tutarının yarısını geçmemek ve çalıştırılacak süre ile orantılı olmak üzere belediye meclisi kararı ile tespit edilir.

Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, belediye başkanının talebi, kendilerinin ve kurumlarının muvafakatiyle, belediyelerin birim müdürü ve üstü yönetici kadrolarında geçici olarak görevlendirilebilirler. Bu şekilde görevlendirmelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 68 inci maddesinin (B) fıkrasında öngörülen şartlar dikkate alınır. Belediyelerde bu şekilde istihdam edilen personel kurumlarından izinli sayılırlar denilmektedir.

hedeflenmiştir. Yine kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurların belediyelerde görevlendirilmesine imkân tanınarak belediyelerin ihtiyaç duyduğu personeli kamu kurum ve kuruluşlarından temin edebilmesinin önü açılmıştır. Son olarak personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir denilerek belediye personelinin bu konudaki mağduriyetlerinin giderilmesi amaçlanmıştır.

Bu maddeye ilişkin olarak bedeliye personelinin özellikle de birim âmirlerinin atanmasında eski önceki 1580 sayılı yasa hükmünün korunmasının daha uygun olacağını değerlendirmekteyiz. Adı geçen kanunun 94/B maddesinde “Belediyelerde reis muavinleri ile daire ve şube reisleri ve bilumum belediye memurları ilk içtımında belediye meclisince tasdik olunmak şartıyla belediye reisi tarafından intihap ve tayin olunurlar” denilerek mevcut kanuna göre daha güvenceli bir sistem getirmiştir. Şu andaki kanuna göre meclisin tasdikine gerek bulunmamakta sadece bilgi sunulması yeterli görülmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 6. maddesinde açıkca belirtilmiş olunan “yerel yönetimlerde yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân verilecek şekile eğitim olanakları ve ücret sağlanması” ilkesini 5393 sayılı Kanunun 48. ve 49. maddeleriyle birlikte değerlendirdiğimizde durumun hiç de iç açıcı olmadığını görmekteyiz. Çünkü sözleşmeli personel için verilecek ücret için 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu baz alınmak suretiyle kısıtlama yoluna gidilmiştir. Bunun yanında adı geçen kanunda zabıta ve itfaiye personeli haricindeki personelin hizmet içi eğitimiyle ilgili herhangi bir düzenlemenin bulunmaması da dikkat çekicidir. Bizce burada yapılması gereken sözleşmelilere verilecek ücreti artırmak ve de belediyenin tüm personelinin kapsayacak şekilde hizmet içi eğitime imkan tanımaktır.

Halil KALABALIK'a göre; Anayasanın 128/2. maddesi, Anayasa Mahkemesi kararları, yerel yönetim ve Devlet Memurları Kanunu karşısında, yerel yönetim memurlarının kadrolarını ihdas yetkisi, ülke genelinde uygulanan kanunlarla tespit edilen ilke ve usuller çerçevesinde, AYYÖŞ'in 6. maddesinde de vurgulandığı üzere yerel yönetim organlarına ait olmalıdır.²⁹⁸ Buradan hareketle 5393 sayılı Kanun ile belediyelerde istihdam edilecek personele ilişkin ilke ve standartların İçişleri

²⁹⁸KALABALIK, a.ge., s.637.

Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müstereken belirlenecek norm kadro esasına bağlı olmasının Özerklik Sartı'ndaki düzenlemeyle uyumluluk arz etmediği ortaya çıkmaktadır.

Belediye hizmetlerinin yerine getirilmesini kapsayan (67, 70 ve 71.) maddelerde; belediyelerin birçok hizmetlerini, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürebilmesine imkân tanınmıştır. Ayrıca “belediyeler kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir” ve “belediyeler, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir” denilmek suretiyle belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde alternatif hizmet sunma yöntemleri olarak özelleştirme ve şirketleşme uygulamaları hayata geçirilmiş bulunmaktadır.

Ancak Kanunda belediye şirketlerinin denetimi konusunda düzenleyici bir hüküm bulunmamaktadır. Bu durum ise belediyece Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulmuş ortaklıkların yıllık faaliyet ve hesaplarının denetlenmesi konusunda bir boşluk meydana getirmektedir (İçişleri Bakanlığı'nın 19.12.2000 tarih 47577 sayılı genelgesinde de açıkça vurgulandığı üzere belediye şirketleri kamu kurumu olmayıp, Ticaret Kanununa tabi özel hukuk tüzel kişileridir.) Bu amaçla belediye meclislerinin bu tür şirketlerin malî denetimini yapabilmesinin önü açılmalıdır. Dikkati çeken bir diğer önemli konu ise mahallî müşterek kamu hizmetlerinin şirketleşme yoluyla yerine getirilmesine herhangi bir sınırlamanın getirilmemiş olmasıdır. Bu durumda yerel yönetimlerin, kamu hizmeti sunan idarî birim olma özelliğini tamamen ortadan kalkabileceği ihtimal dâhilinde olmaktadır. O nedenle yapılması gereken şirketleşme hususunu konu yönünden sınırlamaya tabi tutmaktır.

Diğer kuruluşlarla ilişkiler adını taşıyan 75. maddede, belediyelerin meclis kararlarıyla yapacağı anlaşmalara uygun olarak diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ortak hizmet projeleri yapabilmeleri ve bu amaçla birbirlerine kaynak aktarımında bulunabilmelerine olanak tanınmıştır. “Mahallî idareler, merkezî idareye ait hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla gerekli aynî ihtiyaçları karşılayabilir, geçici olarak araç ve personel temin edebilir” denilmek suretiyle kamu olanaklarının bir

bütün halinde vatandaşların ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla seferber edilebilmelerini hükme bağlamıştır.

Meclis toplantısı başlığı altında düzenlenen hükme (madde 20) göre belirli aylarda toplanan meclis yerine her ay toplanan meclis sistemine geçilerek olağanüstü toplantı usulü kaldırılmıştır. Belediye meclisinin her ay toplanması, belediyelerin temel karar organı olarak geçmiş dönemlere göre belediye yönetiminde daha etkili rol oynamasına yol açacaktır. Getirilen düzenlemeyle belediye meclisinin olağanüstü olarak toplanabilmesi hükmü ortadan kaldırılmıştır. Oysa Meclis, bütçe görüşmeleri haricinde ayda en fazla beş gün toplantı yapabilmekte ve ayrıca yılda bir ay da tatil kararı alabilmektedir. Söz konusu zaman dilimleri içerisinde meclisin toplanmasını gerektirecek bir hususun ortaya çıkması ihtimallerini göz önünde bulundurarak olağanüstü toplanmanın tekrar madde hükmüne derc edilmesi gerektiği kanaatindeyiz. Nitekim 30.05.2007 tarih ve 5675 sayılı Kanun uyarınca yapılan değişiklik ile bu eksiklik giderilmiş bulunmaktadır.

Meclis kararlarının kesinleşmesi başlığı altında düzenlenen 23. madde²⁹⁹ hükmüne göre mülkî amirin onay denetimi kaldırılarak hukuka uygunluk denetimine geçilmiş ve bu suretle *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi* hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu madde de ayrıca kesinleşen meclis kararları özetlerinin 7 gün içerisinde uygun araçlarla duyurulacağı da belirtilmiştir. Ancak bunun nasıl olacağı konusunda somut herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir. Meclis kararlarının duyurulması özellikle imar plânı değişiklikleri konusunda önem arz etmektedir. Bu nedenle de meclis kararları eski yöntemlerin (panoya asma, hoparlörle ilân vs. gibi) yanı sıra, internet aracılığı ile de duyurulabilir. Bizim önerimiz meclis kararlarının

²⁹⁹ **MADDE 23.-** Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.

Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.

Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.

Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.

özetlerinin değil, tamamının il özel idaresince o il ölçeğinde çıkarılacak Resmî Gazete benzeri bir yayımla o il içindeki tüm yerel yönetim kararlarının yayınının sağlanmasıdır.

Bu konuyla ilgili olarak değinmek istediğimiz bir diğer husus ise belediye meclis üyelerinin siyasî parti çatısı altında seçilebilmelerine karşın ve 2820 sayılı Siyasî Partiler Kanunu'nun 3370 sayılı Yasa'yla değişik 7. maddesinin siyasî parti örgütlerini sayarken "...il genel meclisi ve belediye meclisi grupları" şeklinde belediye meclisi grubuna yer verirken 5393 sayılı Yasa'da Belediye Meclisi ile ilgili hükümlerde böyle bir düzenlemeye rastlanmamaktadır. Gerek bu çelişkinin giderilmesi gerek Meclisin daha etkin çalışması adına tıpkı TBMM'nde olduğu gibi Belediye Meclislerinde de -TBMM'deki siyasî parti gruplarının sahip olduğu yetkileri haiz- siyasî parti grupları kurulmasına imkân verilmesinin faydalı olacağını değerlendirmekteyiz.

İhtisas komisyonları başlığını taşıyan 24. madde³⁰⁰ hükmünde dikkatimizi çeken hususlar şunlardır: Bir defa belediyelerin en öncelikli ve bir o kadar da sorunlu

³⁰⁰**MADDE 24.-** Belediye meclisi, üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Komisyonların bir yılı geçmemek üzere ne kadar süre için kurulacağı aynı meclis kararında belirtilir.

İhtisas komisyonları, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plân ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur.

Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırır. Komisyonlar kendilerine havale edilen işlerle ilgili raporlarını bu sürenin sonunda meclise sunmadıkları takdirde, konu meclis başkanı tarafından doğrudan gündeme alınır.

İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra belediye meclisinde karara bağlanır.

Mahalle muhtarları ve ildeki kamu kuruluşlarının amirleri ile ildeki kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum örgütlerinin temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüş bildirebilir.

Komisyon çalışmalarında uzman kişilerden yararlanılabilir.

Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere meclis tarafından maliyetlerini aşmamak üzere belirlenecek bedel karşılığında verilir.

kararların alındığı alan bütçe ve imar alanlarıdır. O nedenle bu konuların meclisçe daha sağlıklı bir şekilde görüşülüp karara bağlanabilmesi için, evveliyetle ihtisas komisyonlarında görüşülmesinin faydalı olacağı muhakkaktır. Getirilen düzenleme ile komisyonların çalışmalarında uzman kişilerin görüşlerinden faydalanabilmesi olanağı tanınması olumlu bir adım olarak değerlendirilirken komisyon çalışmalarının 5-10 gün gibi kısa sürelerle kısıtlanmış olmasını aynı şekilde değerlendirmek mümkün görünmemektedir. Öyleyse daha etkin ve verimli bir işleyiş için yapılması gereken hem bütçe ve imar konularında ihtisas komisyonlarının kurulmasının tüm belediyeler için zorunlu hale getirmek hem de bu süreleri daha makul bir seviyeye (örneğin en geç 1 ay içinde gibi) yükseltmektir.

Kanatımızca 25. maddede geçen ve belediyeler adına denetim komisyonunun kurulması için sahip olunması gereken 10.000 nüfus şartı yerinde bir düzenleme değildir. O nedenle bu şart kaldırılmalı ve böylelikle her belediye meclisi'nin bir denetim komisyonu oluşturabilmesinin önündeki engel kaldırılmalıdır. Burada dikkat edilmesi gereken diğer bir husus da bu madde hükmüyle madde 55'te düzenlenmiş bulunan 5018 sayılı Kanun çerçevesinde getirilen iç ve dış denetim konularının birbirleriyle uyumluluk arz etmemesi böylelikle de mükerrer denetlemelerin mümkün olabileceği hususlarıdır.

5393 sayılı Kanununun 26. maddesi³⁰¹ ile önceki 1580 sayılı eski Kanununun 61, 64 ve 76. maddelerinde ayrı ayrı şekilde düzenlenmiş bulunan Meclisin bilgi edinme ve denetim yolları bir takım yeniliklerle birlikte tek bir madde de toplanmış bulunmaktadır. Getirilen yeniliklerden en önemlisi gensoru ve faaliyet raporu nedeniyle belediye başkanının düşürülmesi için Belediye Meclisinde sağlanması gereken çoğunluğun 3/2'den 4/3'e çıkarılmış olmasıdır. Böylelikle başkanın düşürülmesi zorlaştırılmış bulunmaktadır. Danıştay'ın 8. Dairesi kararlarında da açıkça vurgulandığı üzere gerek gensoru gerek faaliyet raporunun yetersizliği nedeniyle başkanın düşürülebilmesi için ileri sürülen iddiaların somut bilgi ve belgelere dayanması ile kasıtlı davranılmış olması gerekmektedir. (E.1997/3496, K.1997/2832-E.1998/2668, K.1998/2529)³⁰². Kanımızca belediye başkanını düşürme adına belediye meclisinin yapmış olduğu gensoru önergesi ve faaliyet raporunun yetersizliği denetimleri yanında halkın denetimi adına seçmenlere belediye başkanını geri çağırma yetkisinin verilmesi uygun olacaktır. Çünkü meclis çoğunluğu ile belediye başkanının genelde aynı siyasî parti mensubu olacağı değerlendirildiğinde bu denetim yolunun kullanılmasının zor olduğu görülecektir. Konuyla ilgili olarak Danıştay 8. Dairesi E.2002/420, K.2002/1824 sayılı kararında³⁰³ “mevzuata uyum konusunda gereken özeni göstermeyen ve keyfî tutum ve davranışlarıyla belde halkı üzerinde güvenilirliğini kaybeden belediye başkanı hakkında verilen yetersizlik kararını hukuka uygun bulmuştur”. Buradan hareketle tezimizin ileriki safhalarında

³⁰¹ **MADDE 26.-** Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır.

Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir.

Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir.

Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez.

Gensoru önergesinin karara bağlanmasında dördüncü fıkraya göre işlem yapılır.

³⁰² [**www.danistay.gov.tr\(04.04.2008\)**](http://www.danistay.gov.tr(04.04.2008))

³⁰³ [**www.danistay.gov.tr\(04.04.2008\)**](http://www.danistay.gov.tr(04.04.2008))

ayrıntılarıyla açıklayacağımız üzere önerimiz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yer alan halkın katılımı ve denetimi kapsamında halka başarısız belediye başkanını düşürebilme yetkisinin tanınmasıdır.

Meclisin feshi başlığı altında düzenlenen 30. maddesi³⁰⁴ hükmü ile önceki 1580 sayılı Kanunun 53. maddesinin 1. ve 2. fıkrası yürürlükten kaldırılmış ve 4. fıkrası ise “belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan konularda siyasî karar alma” şeklinde düzeltilmiştir. A bendinde getirilmiş olan düzenleme oldukça muğlâk kalmıştır. Şöyle ki belediyenin görevlerini ihmal ettiği ve bunun belediye işlerini sekteye uğrattığı nasıl, neye göre ve kim tarafından tesbit edilecektir. Kanaatimizce bu konuların açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Önerimiz yapılacak ilk tesbitin de yargı yoluyla olmasıdır. B bendinde ise “görevle ilgili olmayan siyasî kararlar alması” durumunda meclisin fesh edileceği yazılıdır. Ayrıca neyin görevle ilgili olduğu neyin olmadığı ayrı bir tartışma konusu olmakla beraber belediyeler için artık görevleri ile ilgili olmayan siyasî bir konuyu karar almaksızın görüşebilmesinin ve görevleriyle ilgili bir konuda siyasî karar almasının yolu açılmış bulunmaktadır. Bu konuyla ilgili dikkat çekici bir örnek olarak Danıştay 8. Dairesi 17.01.2002 tarihli 4106-242 sayılı kararında “karşılaştığı doğal felaketler nedeniyle sıkıntıya düşen Belediye Meclisi'nin bu sıkıntının giderilmesi için Cumhurbaşkanlığı ve TBMM'den yardım istemesini” İçişleri Bakanlığı'nca siyasî bir karar olarak nitelendirip belediye meclisinin feshi talebini red etmiştir.³⁰⁵

³⁰⁴ **MADDE 30.- Belediye meclisi;**

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,

b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa,
İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

³⁰⁵ HATİPOĞLU-PARLAR, **a.g.e.**, s.543.

5393 sayılı Kanununun 32. maddesi³⁰⁶ hükmü ile meclis üyelerinin mali haklarında birtakım iyileştirmeler yapılmakla birlikte meclis üyelerine herhangi bir sosyal güvence getirilmiş değildir. Oysaki AYYÖŞ 7. maddesinin 2. fıkrasında “yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin.....görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte.....buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır” gereği meclis üyelerini mali yönden daha güvenceye kavuşturma dolayısıyla yaptıkları göreve daha iyi motive edebilme adına onlara da sosyal güvence hakkının tanınmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir.

Belediye başkanı başlığı altında düzenlenmiş bulunan 33. madde de “Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz” denilmek suretiyle belediye başkanlarının aslî işlerine daha fazla zaman ayırmaları hedeflenmiştir. Bu düzenleme aynı zamanda *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 7/3. maddesi* hükmüyle de örtüşmektedir.

Fransa’da belediye başkanlarının aynı zamanda milletvekili olma hakları bulunmaktadır. Bu sistemin ülkemizde de uygulanması durumunda yerel yönetim temsilcilerinin yasama organı içerisinde yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemelerde etkin rol oynayabilmesinin önü açılacaktır. Bunun yanında belediye başkanlarının halk tarafından iki turlu seçimle seçilmesi –ki bu sistem özellikle Almanya’nın güney eyaletlerinde uygulanmaktadır- kanaatimizce onların temsil etkinliği açısından daha faydalı olacaktır. Çünkü mevcut seçim sisteminde belediye başkanlarımızın büyük bir çoğunluğu % 20-30 oy aralıklarıyla seçilmekte iken iki turlu seçimde bu oy oranı bunun yaklaşık iki katına çıkacağından bu şekilde hem temsilde meşruiyet sağlanmış olunacak ve hem de belediye başkanları icraatlarında daha özgür hareket etme kabiliyetine kavuşmuş olacaklardır. Son olarak gerek büyükşehir belediyelerimizde gerek il özel idarelerimizde mevcut bulunan genel

³⁰⁶**MADDE 32.-** Meclis başkan ve üyelerine, meclis ve komisyon toplantılarına katıldıkları her gün için, 39 uncu madde uyarınca belediye başkanına ödenmekte olan aylık brüt ödeneğin günlük tutarının üçte birini geçmemek üzere meclis tarafından belirlenecek miktarda huzur hakkı ödenir. Huzur hakkı ödenecek gün sayısı, 20, 24 ve 25 inci maddelerde belirtilen toplantı günü sayısından fazla olamaz ve meclis üyelerine aynı gün için birden fazla huzur hakkı ödenemez.

sekreterlik müessesesinin belediyelerde de ihdasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Görevden uzaklaştırma başlığı altında düzenlenen 47. maddede³⁰⁷ ise Devlet Memurları Kanununda yer alan düzenlemelere paralel hükümler getirilmiş ve göreve döndürme somut koşullara bağlanmıştır. Ancak bununla yetinilmeyerek Anayasa'nın 127/4 maddesi de değiştirilmek suretiyle görevden uzaklaştırmanın bir yargı kararına bağlı olarak uygulanmasına geçilmesi yerinde bir düzenleme olacaktır. Bu uygulamayla aynı zamanda görevden uzaklaştırma kararının siyasi ve keyfi olarak kullanılmasının da önüne geçilmiş olunacaktır.

Yurtdışı ilişkiler adını taşıyan 74. maddede, "Belediyeler, İçişleri Bakanlığı'nın izniyle ve belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanları ile ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara üye olabilmekte, ve kardeş kent ilişkisi kurabilmekte" hükmü getirilmek suretiyle *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesi* hükmü hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu gelişme ülkemizin AB üyeliği bağlamında belediyelerimizin daha şimdiden uluslararası çalışma tecrübesi edinmesine neden olacağından olumlu olarak değerlendirilmektedir.

5393 sayılı Kanununun 15. maddesinin son fıkrasında 1580'den farklı olarak gelir getirsin veyahut getirmesin belediyelerin sadece kamu hizmetlerinde fiilen kullanılan mallarının haczedilemeyeceği öngörülmüştür. Ayrıca 1580'e göre belediyenin harç gelirleri haciz edilebilirken 5393 sayılı kanuna göre harç gelirleri haciz edilememektedir. Anayasa Mahkemesi Esas 1999/46, Karar 2000/25 sayılı Kararında "belediyelerin, devamlılık gösteren hizmetlerinin görülmesine ayrılmış emval veya eşyaların hacze konu olabilmesinin, belediyelerin yerine getirmekle

³⁰⁷**MADDE 47.-** *Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.*

Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

yükümlü buldukları kamusal hizmetlerin ifa vasıtalarını ortadan kaldırmak gibi arzu edilmeyen bir netice doğuracağı ve itiraz konusu kuralla getirilen sınırlamadaki amacın toplum yararının üstün tutulması” olduğunu belirtmek suretiyle bu konudaki sınırlamanın iptal istemini red etmiş bulunmaktadır.³⁰⁸ Burada dikkat çeken husus kanunda geçen fiili kullanımın muhtemel bir yargısal süreçte ispat yönünden sorunlara yol açabileceğidir.

3.2. 5393 SAYILI KANUN’UN AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI’NA DAHA UYGUN HALE GETİRİLMESİNE İLİŞKİN ÖNERİLER

Bir önceki başlıkta 5393 sayılı Belediye Kanunu’umuzun maddelerini çeşitli bölüm başlıkları altında irdeleyerek hukukî ve idarî olarak eksikliklerini kısaca ortaya koymaya çalıştık. Bu bölümümüzde ise bu eksikliklerin giderilmesi adına gerek Türkiye’deki yeniden yapılandırma çalışmalarından gerek Avrupa’daki birtakım ülkelerde yerel yönetimlerde yaşanan gelişmelerden esinlenerek belediyelerimizin daha özerk, daha katılımcı ve de etkin hizmet üretebilmesi adına birtakım önerilerde bulunacağız.

2.1.Yerel Özerklik İlkesi Açısından

2.1.1.Anayasa’nın Yerel Yönetimlerle İlgili 127. Maddesi Yeniden Yazılmalıdır

Yerel yönetimlerde yapılacak olan düzenlemelerin onunla bir bütünlük arz eden merkezî yönetimleri de doğrudan veya dolaylı olarak etkilemesi kaçınılmaz olacağından, reforma, bu ikili arasındaki ilişkilerin düzenlendiği en temel metin olan Anayasa’dan başlamak gerekmektedir. 1982 Anayasası 12 Eylül hareketi sonrası yapılan bir Anayasa olduğundan başta temel hak ve hürriyetler olmak üzere düzenlemiş olduğu birçok alanlar bakımından 1961 Anayasası’na göre özgürlük alanlarını daha kısıtlayıcı ve devleti bireye karşı üstün tutan bir içeriğe sahip bulunmaktadır. Bunlardan dolayıdır ki 1982 Anayasası’nın birçok maddesi AB’ne uyum süreci içerisinde değiştirilmiştir.

³⁰⁸ www.anayasa.gov.tr (05.05.2006).

Bu bağlamda *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 2. maddesinde* de belirtilmiş olunan özerklik, 3. maddesinde düzenlenmiş bulunan subsidiarite (hizmette yerellik) ile başlangıç bölümünde sözü edilen katılım ilkeleri; mahallî idarelere ilişkin temel ilkeler olduğundan Anayasamızın mahallî idarelere ilişkin düzenlemelerinin içerisinde açıkça yer alması yapılacak olan yasal düzenlemeler için anayasal bir dayanak teşkil edecektir. Konuyla bağlantılı olarak Avrupa Konseyi Türkiye ile ilgili aldığı 1997/29 tarih/sayılı kararda “ Türk Anayasasının 127. maddesinin reformunu telkin etmek düşünülmelidir. Türkiye'nin üniter devlet olarak kalmayı istediği açık olsa da eğer mümkünse AYYÖŞ'na gönderme yapmak suretiyle yerel yönetim ilkelerine açık bir gönderme yapılabilir” denmektedir.³⁰⁹

İdare yürürlükte bulunan 1982 Anayasası'nın III. Kısım IV. Bölümünde düzenlenmiş bulunmaktadır. Bu düzenlemelerde ilk göze çarpan şey idarenin bütünlüğü ve kanunîliği ilkeleridir. Üniter devlet yapısının ve hukuk devleti olmanın gereği olan bu ilkeler merkezî idare ve mahallî idare ilişkilerine yönelik olarak yapılacak düzenlemelerde dikkate alınacak en temel düzenlemelerden biri olmaktadır. Konuyu biraz daha açıklayacak olursak reform adına çıkarılacak kanunların, gerek merkezî idarece gerek mahallî idarelerce vatandaşlara sunulacak olunan kamu hizmetlerinin ahengini bozmaması ve üniter devlet yapısını zedeleyecek hükümler ihtiva etmemesi gerekmektedir.

1982 Anayasası'nın “Yürütme” adını taşıyan İkinci Bölümü'nün İdare üst başlığı altında “Mahallî İdareler” başlığındaki 127. maddesi metin olarak şöyledir:

“ Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

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

³⁰⁹ Ahmet APAN, “Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Yerel Yönetimlerimiz” **Hukuk ve Adalet (Eleştirel Hukuk Dergisi)**, Nisan/Haziran-2004, s.220.

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

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılân mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

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. Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”

Bu hükmün yeni şekline ilişkin önerilerimiz ise şunlardır:

- Tezimizin başından beri incelediğimiz ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın en temel ilkeleri olan özerklik, hizmette yerellik, halkın katılımı ve yönetimde etkinlik ve verimlilik ilkelerine Anayasa'nın yerel yönetimleri düzenleyen maddelerinde açıkca yer verilmelidir. Bu hem yerel yönetimlere verilen önemin bir göstergesi olacak hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyumu sağlayacak ve hem de yerel yönetimlerle ilgili birçok düzenlemenin Anayasa Mahkemesi'nce iptalini önleyecek bir gelişme olacaktır.
- Mahallî idare organlarının ya da organ üyelerinin İçişleri Bakanı'nca geçici olarak görevden uzaklaştırılmasına imkân veren düzenleme çağın demokrasi anlayışıyla bağdaşmadığından ötürü kaldırılması gereken bir uygulamadır. İstisnai olarak mahallî idareler organları ve üyeleri bakımından, işledikleri suçun mahiyeti icabı görevinden uzaklaştırılması zaruret teşkil eden hallerin vuku bulması durumunda bunun yargı kararına

müstenit olması demokratik hukuk devleti ilkesine daha uygun düşmektedir.

- Mahallî idarelerin belirli bir kamu hizmetinin yerine getirilmesi için aralarında birlik kurmalarının Bakanlar Kurulu iznine tabi olması ağır bir idarî vesayet uygulaması olduğundan bu düzenlemenin de metinden çıkarılması uygun olacaktır. Çünkü mahallî idareler özerk kuruluşlar olup hangi konular için hangi mahallî idare birimleriyle birlik kuracaklarına merkezî idarenin izni olmadan karar verebilecek özgürlükte olmalıdırlar. Aslında Bakanlar Kurulu'nun gündem yoğunluğu arasında iki belde belediyesinin aralarında kuracağı birliğe onay vermek için toplantı yapmasını ve bu toplantıda bunun gerekli olup olmadığını tartışmasını da ülke adına çok daha önemli işler yapmakla yükümlü bu Kurul için iş yükünü artırmaktan öte bir anlam taşımadığı kanaatindeyiz. Bunun yanında mahalli idareler birliklerinin kurulmasının sadece belirli bir kamu hizmetinin yerine getirilmesine münhasır kılınması da AYYÖŞ'nin 10. maddesinde öngörülen, “Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir” hükmüne uyumluluk arz etmemektedir.
- İdarî vesayet, idarede bütünlüğün sağlanması adına olması gereken bir denetim sistemidir. Ancak yapılacak bir Anayasal düzenleme ile bunun yerindelik denetimi olarak değil sadece hukukîlik denetimi şeklinde olabileceğine atıfta bulunulması belediyelere tanınacak olan özerkliğe anlam katacak bir düzenleme olacaktır. Bunun gerçekleşmesi durumunda mahallî idareler yapacakları hizmetler bakımından Anayasada öngörülmüş bulunan; kamu yararına ilişkin olup olmadığı veyahut da mahallî ihtiyaçları gereğince karşılanıp karşılanmadığı gibi esnek, soyut ve genel anlamlar içeren denetim çerçevesinden kurtulmuş olacaklardır.

- Yerel yönetimlerde sadece karar organlarının değil, tüm organların seçimle işbaşına gelmesi sağlanmalıdır. Bu düzenleme hem AYYÖŞ'nin 3/2. maddesine hem "karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması" hükmünü içeren Anayasaya ve hem de Anayasa Mahkemesi'nin yerleşmiş kararlarına da uygun bir düzenleme olacaktır.³¹⁰ (Esas 1988/14, Karar 1988/18)

2.1.2.Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Konulmuş Çekinceler Kaldırılmalıdır

Avrupa'da yerel yönetimler alanında en önemli metinlerden biri olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adından anlaşılacağı üzere temel hedef olarak yerel yönetimleri merkezî yönetimlerden olabildiğince özgür ve özerk kılmayı hedef edinmiş bulunmaktadır. Avrupa Konseyi çalışmaları çerçevesinde hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye tarafından 1988 yılında imzalandıktan sonra 1992 Tarihinde Bakanlar Kurulu'nca onaylanarak yürürlüğe girmiş bulunmaktadır. Türkiye Şart'ın birtakım maddelerine çekince koymuştur. Bu çekinceleri kaldırma yetkisi de 3723 sayılı Yasa uyarınca Bakanlar Kurulu'na verilmiş bulunmaktadır.

Türkiye bu Şart'ta belirtilmiş bulunan 10 hükme (madde 4/6, 6/1, 7/3, 8/3, 9/4, 9/6, 9/7, 10/2, 10/3 ve 11) çekince koymuş bulunmaktadır. Bu çekincelerden bazıları daha 5393 sayılı Belediye Kanunu TBMM'de kabul edilmeden önce de çekinceye rağmen uygulanmakta idi. Bunları Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı başlığı altında incelemiştik. Çekince konulduğu için uygulanmayan maddeler ise büyük oranda 5393 sayılı Kanun hükümleri içerisine derc edilmiş olduğundan artık bu çekincelerin bulunmasının bir anlamı kalmamıştır. Örneğin; yerel yönetimlerin Uluslararası yerel yönetim birliklerine katılabilmeleri ve kardeş kent ilişkileri kurabilmeleri 9.7.2004 tarih ve 5393 sayılı Kanununun 74. maddesi hükmü ile yasal bir dayanağa kavuşmuş bulunmaktadır.

³¹⁰ www.anayasa.gov.tr (05.05.2006).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na konulan çekincelerin nedenleri arasında ülke bütünlüğünün tehlikeye düşmesi endişesinin de bulunduğu yadsınamaz bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Bizim kanaatimize göre güçlü yerel yönetimler aynı zamanda ülke bütünlüğünü de pekiştirecektir. Şöyle ki şu an ülkemizin birçok yerindeki belediyelerin halkın yerel ihtiyaçlarını tam anlamıyla karşılayamadıkları bilinmektedir. Bu bağlamda bazı yerel yönetimler ise bahane olarak merkezî idarenin kendilerinin ellerini kollarını bağladığını ileri sürmekte ve bu da vatandaşların akıllarında soru işaretleri uyanmasına sebebiyet verebilmektedir. Halbuki yerel yönetimler idarî ve malî yönden güçlendirilirse hem bu mazeretin önu kapatılmış olunacak hem de yerel halk yerel hizmetlerden daha iyi bir şekilde yararlanma imkânı bulacaktır.

Tüm bu nedenlerden dolayı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na konulmuş bulunan çekinceler kaldırılmalıdır. Çağdaş dünya ile her yönden entegrasyon çabalarının yoğunlaştığı ülkemizde genelde idarî alan özelde ise mahallî idarelerde yapılacak reform çalışmalarının en önemli hedeflerinden biri de Şart'a konulmuş çekincelerin kaldırılarak tamamının kabul edilmesi olmalıdır. Böylelikle Avrupa Birliği standartlarına ulaşma adına ekonomik ve sosyal reformların ard arda yapıldığı günümüz Türkiye'sinde, Avrupa Konseyi'nin mahallî idareler alanında koymuş olduğu kriterleri de uygulamaya geçirmek suretiyle her yönden değişim ve gelişimin devam etmesi sağlanmalıdır.

2.1.3. Belediyeler Malî Anlamda Güçlendirilerek Gerçek Anlamda Özerkliği Sağlanmalıdır

İkinci bölümde ayrıntılı olarak açıklandığı üzere özerkliğin üç boyutu bulunmaktadır. Bu boyutlardan biri olan malî özerklik günümüzde belediyelerimizin en çok yakındığı konulardan biridir. Belediyeler, sorumluluklarında bulunan hizmetleri görmek için yeterli kaynaklara sahip değillerdir. Ülkemizde, Anayasanın 127. maddesinde öngörülen mahallî idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması hususu tam olarak hayata geçirilememiştir. Zaten bu bağlamda merkezî yönetim bütçesine bakıldığında da bütçenin ortalama % 60'nın faiz ve borç

yüküne, % 25'inin personel, % 10'nun cari harcamalara gittiği yatırımlara ise ancak % 5 civarında bir miktar kaldığı görülmektedir.³¹¹ Bu rakamlar aynı zamanda ülkemizin hala sağlıklı bir ekonomik yapıya sahip olamadığının da göstergesidir.

Mahallî idarelerin malî yönü ile ilgili rakamlar yönünden 2002 yılı değerlendirildiğinde; mahallî idare gelirlerinin bir önceki yıla göre % 22.5 oranında artarak GSMH içindeki payı % 3.85' e ulaştığı, buna karşılık harcamalarının bir önceki yıla göre % 18.4 oranında artarak % 3.97'ye ulaştığı belirlenmiştir. Yıl içerisinde gerçekleşen yasal düzenlemeler (birtakım payların oranlarının azaltılması, fonların kaldırılması vs. gibi) nedeniyle gelirlerdeki artış yeterli düzeye ulaşamamıştır. Yerel yönetim harcamalarının büyük bir kısmını ise (% 44) cari giderler oluşturmaktadır.³¹² Bu cari giderlerin içerisinde en büyük yekünü de personel harcamaları teşkil etmektedir.

Günümüzde ise mahallî idareler toplam olarak GSMH'nın yaklaşık % 4,4'ünü kullanmakta, bunun en az yarısı merkezî idareden aktarılan kaynaklardan oluşmaktadır. Çağdaş demokratik ülkelerin çoğunda mahallî idarelerin toplam kamu harcamaları içindeki payı % 50'leri aşarken Türkiye'de bu oran % 20'nin altındadır. Bu nedenlerden dolayı kentleşme ve nüfus artışının ürettiği yüksek beklentiyi bu kaynaklarla karşılamak ve etkin hizmet sunmak mümkün görünmemektedir. Yönetim kapasitesi zayıf ve kurumsal gelişmesi yeterli olmayan belediyeler, öz kaynaklarını geliştirmede de başarılı olamamışlardır.³¹³

Bu nedenle yapılacak bir belediye reformunda yeniden düzenlenecek konuların başında belediyelerin malî yapısına ilişkin hususlar öncelik arz etmelidir.³¹⁴ 1981 yılında çıkarılmış olan Belediye Gelirleri Kanunu ve Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanunlar ile belediyeler için malî yönden kısmi rahatlama sağlanmış ise de; bu alanda belediyelerimizin içinde bulunduğu durumu, diğer çağdaş batı ülkeleriyle

³¹¹ Baki KERİMOĞLU, "Merkezî Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Paylaşımı", **İller ve Belediyeler Dergisi**, (Temmuz 2005), s.29.

³¹² 2003 Yılı Programı, **Resmî Gazete**, (15 Mart 2003), s.55.

³¹³ www.tbmm.gov.tr (11.01.2006).

³¹⁴ Ersin KAPLAN, "Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci", **Türk İdare Dergisi**, (Mart-2007), s.175.

kıyasladığımızda durumun hiç de iç açıcı olmadığını görmekteyiz. 2004 yılında TBMM’de yerel yönetimlerle ilgili olarak kabul edilen kanunlar içerisinde –ki bu kanunlarla merkeze ait birçok görev ve yetkinin yerele devredilmesine rağmen- Belediye Gelirleri Kanunu’nun bulunmaması belediyelere ilişkin yeniden yapılandırma çalışmalarının en önemli boyutunun eksik kalmasına yol açmıştır. Belediyelerin malî durumuna ilişkin bir başka husus ise bu konuyla ilgili düzenlemelerin birçok farklı sayıdaki kanun metinlerine işlenmiş olmasıdır. Kanaatimizce belediyeleri ilgilendiren malî mevzuatın (2380, 5393, 2464, 1319 sayılı kanunlar vs. gibi) tek bir kanun çatısı altında birleştirilmesi bu alandaki mevcut dağınıklığı giderecektir.

Malî tevzin kamu hizmet ve gelirlerinin merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında âdil ve dengeli bir biçimde bölüştürülmesidir. Ülkemizde malî tevzin daha çok gelirlerin bölüştürülmesi olarak algılanmaktadır. Sözü edilen bu bölüşüm ülkemizde; dengeli, adaletli ve eşit değildir. Bu durum Anayasamızda ifadesini bulan “mahallî idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır” ilkesi ile çelişki arz etmektedir. Bu nedenle malî tevzin gerçekleştirilirken birtakım hususların dikkate alınması gerekmektedir. Bunlar; mümkün olduğunca tüm kaynakların vergilendirilmesinin sağlanması ancak bu yapılırken aşırı ve mükerrer vergilendirmeden kaçınılması, her yönetim birimine kendisine yetecek kadar gelir imkânının sağlanması, yerel yönetimlere devredilecek görevler için bu görevleri karşılayacak kaynaklarında eş zamanlı olarak yaratılması ve gerek hizmette bütünlüğü sağlamak gerek bölgesel kalkınmışlık farklılıklarını azaltmak amacıyla farklı gelir dağıtım yollarının uygulanmasıdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9. maddesinde “Yerel yönetimlerin maddi kaynaklarının en azından bir bölümü oranları kendilerinin, kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır” hükmü yer almaktadır. Bilindiği gibi ülkemizde il özel idaresinin ve köylerin yerel vergi ve harçları belirleme yetkisi yoktur. Belediyeler ise Belediye Gelirleri Kanunu’nun 96. md. A bendi haricinde kalan vergi ve harçları en alt ve en üst sınırları aşmamak kaydıyla, belediye meclislerince tespit etme hakkına sahiptirler.

Bu açıklamalar ışığında belediye gelirlerine bakacak olursak, bir kere genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere kaynak aktarmada kriter olarak sadece belediye nüfusunun göz önünde tutulması yeterli olmamaktadır. Nüfusun yanında o yörenin; gelişmişlik düzeyi, coğrafi konumu, yazlık-kışlık nüfus hareketleri, turizm ve sanayi potansiyeli vs. gibi niteliklerin de dikkate alınması gerekmektedir. Bunun yanında Fransa’da olduğu gibi, belediye meclislerine bazı hizmetler için merkezî idarece toplanan vergilere (alt ve üst sınırı kanunlarla belirlenmek koşuluyla) belli oranlar ilave ederek vergi toplama hakkı tanınmalı ve bu sayede belediye öz gelirlerinin arttırılması yoluna gidilmelidir. Ayrıca merkezî hükûmetçe o yörede toplanan vergilerden belirli bir pay o yöredeki belediyelere bırakılmalıdır.

Bunun haricinde Birleşmiş Milletler İnsani Gelişim Raporun da (*Human Development Report*) vurgulandığı üzere belediyelerce vatandaşlara sağlanan hizmetlerin karşılığı alınmalı, bu anlamda vatandaşlar hemşehri olmanın bedelini ödemelidirler. Bu aynı zamanda halkın belediye yönetimine katılımını ve denetimi de beraberinde getirecek bir uygulama olacaktır.³¹⁵ Ancak malî durumu bu bedeli ödemeye müsait olmadığı tesbit edilenler bu uygulamadan muaf tutulmalıdırlar. Anayasa Mahkemesi Esas 1984/9 ve Karar 1985/4 sayılı kararında³¹⁶ kamu hizmetlerinin bedelinin alınmasıyla ilgili olarak “karayolları ve köprülerden alınan geçiş paraları, kimi hastane ücretleri vs. gibi kamu hizmetleri karşılığında kişilerden alınan bedelleri resim ve harç niteliğinde olmadığını, bunların hizmetlerin bakım ve idamesi ile yeni yatırımlar yapılmasını sağlamaya yarayan fiyatlar olduğunu” tespit etmiştir. Son olarak belediyeleri malî yönden güçlendirmek amacıyla birtakım yeni kaynaklar ihdas edilmesi yoluna gidilmelidir. Örneğin; işyerlerinin malvarlığı ve ciroları üzerinden alınabilecek meslek vergisi gibi.

Günümüzde belediyelere genel bütçe gelirlerinden ayrılan pay % 10’un altındadır ve bunun bir kısmı da fonlar aracılığıyla objektif kriterlere göre dağıtılmamaktadır. Bu nedenle hem belediyelere ayrılan pay % 20’ler seviyesine çıkarılmalı hem de fonlar kaldırılarak payların dağıtımında siyasî kayırmalara son verilmelidir. Belediyelere ayrıca devlet tarafından genel ve özel amaçlı yardımlar yapılabilmektedir. Bu yardımlar, Maliye Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı bütçelerinde

³¹⁵ UNDP, *Human Development Report*, New York-1993, s.75

³¹⁶ www.anayasa.gov.tr (05.05.2006).

yardım ödeneği altında birtakım ilkeler uyarınca verilmektedir. Fakat bu yardımlarda siyasî olarak istismar edilebileceğinden objektif olarak kesin kurallara bağlanmalıdır. Belediyelere gerçekleştirecekleri büyük maliyetli projeler için alternatif gelir kaynakları bulma adına tahvil ihracı ve kredi şeklinde uluslararası piyasadan borçlanmada kolaylıklar sağlanmalıdır. Ayrıca belediyelere kaynağı belirtilmeden hiçbir görev verilmemelidir.

Genel özellikleriyle belediye gelirleri; kolay toplanabilir nitelikte olmalı, gereksiz bürokrasiden kaçınılarak gelirin tahsil özelliği sağlanmalıdır. Belediye gelir teşkilâtları, bu hizmetleri yerine getirecek şekilde örgütlenmeli ve güçlendirilmelidir. Maktu tarifelerin zaman içinde değer aşınmalarını önleyici düzenlemelere gidilmelidir. Vergi ve harçlarda mümkün olabilecek en az ölçüde istisna ve muafiyete yer verilmelidir. Cezalarda ise caydırıcılık niteliği ön plâna çıkarılmalıdır. Mevcut vergiler, konusu, mükellefi, matrahı bakımından gözden geçirilerek, günün koşullarına uyarlanmalıdır.

Belediyelerimizin malî yapısının bir başka boyutu olan belediye harcamalarını da genelde 3 kategoriye ayırmak mümkündür. Bunlar:³¹⁷

- *Cari (Personel, Yönetim, Hizmet Harcamaları),*
- *Yatırım (Etüt Proje, Yapı Tesis, Demirbaş Alımı),*
- *Sermaye Teşkili ve Transferler (Kurumlara Katılma, İktisadi ve Sosyal Transferler olmak üzere gruplandırılabilir).*

Belediyelerimizin malî yapısının güçlü kalabilmesi için harcamalarının da bir disiplin altına alınması gerekmektedir. Bu bağlamda belediyelerin kamu yararı haricinde, rantabl olmayan ekonomik teşebbüslerinden dolayı zarara uğraması halinde ilgililerin kişisel sorumlulukları olmalı ve böylelikle seçim veyahut siyasî kaygılarla yapılan gelişigüzel harcamaların ve tasarrufların önüne geçilmelidir. Belediye

³¹⁷ Enis YETER- Belma ÜSTÜNIŞIK, **Belediyelere Özkaynak Sağlanması ve Malî Yapının Yeniden Şekillendirilmesi**, (TBD-KAV Yay., Ankara-1998), s.22.

harcamalarının disiplin altına alınabilmesi için yapılabilecek bir diğer düzenleme de belediyelerdeki saymanların Maliye Bakanlığı'na atanmasıdır.

Sonuç olarak belediye gelir ve giderlerini bir arada değerlendirdiğimizde belediyelerin yeterli kaynağa sahip olmayan, mevcut kaynakların da belediyeler arasında dengesiz dağıldığı ve gelirlerin büyük kısmının cari ve transfer giderlerine harcandığı bir malî yapıya sahip olduğu görülmektedir. Belediyelerin malî yapısını güçlendirmek dolayısıyla da malî özerkliğini sağlamanın öncelikli yolu belediye öz gelirlerinin yeniden yapılandırılmasından geçmektedir. Bunun için ise 2464 sayılı kanundaki vergi ve harçlar yeniden değerlendirilerek oranlarda artışa gidilmeli ve maktu miktarların değer kaybetmesi önlenmelidir. Ayrıca birtakım yeni vergi ve harçlar ihdas edilmeli ve vergi ve harçlardaki istisna ve muafiyetler minimum seviyeye indirilmelidir.

2.2. Hizmette Yerellik İlkesi Açısından:

2.2.1. Merkezî İdare ile Yerel İdareler Arasında Görev, Yetki, Kaynak Paylaşımı ile İşbirliğini Düzenleyen Bir Yasal Düzenleme Yapılmalıdır

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı kamu yönetiminin en önemli tartışma alanlarından birini teşkil etmektedir. Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki görev ve sorumlulukların rasyonel olarak ve ekonomik olarak dağıtılması ile milli kaynakların buna uygun olarak paylaştırılması yönetim sisteminin etkin bir şekilde işlemesi adına vazgeçilmez ilkeler olarak karşımıza çıkmaktadır.³¹⁸ Bu nedendir ki ülkemizde yapılması düşünülen yerel yönetim reformlarında öncelikle çözülmesi gereken konulardan biri de merkezî idare ile yerel idareler arasındaki görev, yetki, kaynak bölüşümü ile işbirliğinin ne şekilde olacağına dair genel anlamda bir düzenlemenin hayata geçirilmesidir.

³¹⁸KERİMOĞLU, a.g.m., s.23.

Bu bağlamda subsidiarite ilkesi önemli bir referans noktası olmalıdır. Çünkü yerel yönetimler, merkezî idarelere kıyasla mahallî düzeydeki kamu hizmetlerinin yürütülmesinde halka daha yakın hizmet birimi olarak karşımıza çıkmaktadırlar. Bu nedendir ki hizmetin etkinliği bakımından yapılacak reformlarda; merkezî idarece yürütülmekte olan mahallî nitelikteki birçok hizmetin personel, araç-gereç ve malî kaynakları ile birlikte yerel yönetimlere devredilmesi sağlanarak subsidiarite ilkesinin hayata geçirilmesi sağlanmalıdır. Bu yasal düzenlemeler belediye kanunun içerisine derc edilebileceği gibi ayrı bir kanun olarak da çıkarılabilir. Zaten bu amaçlarla hazırlanmış bulunan 5227 sayılı Yasa TBMM’nde kabul edilmiş olmasına rağmen Cumhurbaşkanı’nca onaylanmayarak tekrar görüşülmek üzere iade edilmiş bulunmaktadır. Söz konusu yasayı da dâhil etmek suretiyle yapılacak olan düzenlemede merkezî idare ve mahallî idare hususlarında ayrı ayrı veyahut da birbirleriyle ilişkileri bakımından değerlendirilmek suretiyle yer alması gereken hususlar aşağıda bölümler halinde sıralanmış bulunmaktadır:³¹⁹

Merkezî İdarenin Görev ve Yetkileri

- Kamu hizmetlerine ilişkin ulusal düzeyde genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemek. Kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek. Hizmetlerin verimli ve merkezî idare ile mahallî idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesini sağlamak. İdarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca mahallî idareler ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kanunlarla öngörülen idarî vesayet yetkisini kullanmak, mahallî idarelere teknik ve malî yardımda bulunma, rehberlik yapma ve eğitim desteği sağlama görev ve hizmetleri,

³¹⁹ Ali ÖZTEKİN, “Devletin Asli ve Sürekli Görevleri (Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri, **Türk İdare Dergisi**, (Haziran-2007), s.3 vd.

- Kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek, ulusal düzeyde ekonomik, sosyal ve fiziki plânları hazırlamaya, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik program ve projelerin uygulanmasını sağlamaya ilişkin görev ve hizmetleri,
- Adalet, savunma, maliye, içişleri, dış işleri, milli eğitim, diyanet, güvenlik, istihbarat, sosyal güvenlik, tapu ve kadastro, hazine, dış ticaret, gümrük hizmetleri ile piyasalara ilişkin düzenleme görev ve hizmetleri, yürütmektir.

Mahallî İdarenin Görev ve Yetkileri

- Mahallî müşterek ihtiyaçlara ilişkin her türlü görev, yetki ve sorumluluklar ile hizmetler mahallî idareler tarafından yerine getirilir. Mahallî idareler görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri, idarenin bütünlüğüne, kanunlarla belirlenen esas ve usullere, kalkınma plânının ilke ve hedeflerine, kendi stratejilerine, amaç ve hedeflerine, performans ölçütlerine uygun olarak yürütürler.

Merkezî İdare-Mahallî İdare İlişkileri

- Merkezî idare tarafından yürütülmesi öngörülen hizmetlerden illerde yapılması gerekenlerin, kanunlarda belirtilen istisnalar dışında, valilik ve kaymakamlıklar tarafından gerçekleştirilmesi esastır.
- Merkezî idare birimleri, mahallî idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için mahallî düzeyde teşkilât kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz. Merkezî idare ayrıca çıkaracağı tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerle, mahallî idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı ve özerk yerel yönetim ilkesine aykırı hükümler koyamaz.

- Merkezî idarenin görevleri arasında sayılan hizmetlere ait yatırımlardan ilgili bakanlıkça uygun görülenler, mahallî idareler eliyle de gerçekleştirilebilir. Bu yatırımlara ait ödenekler, ilgili kuruluş tarafından o mahallî idare bütçesine aktarılır. Bu ödenekler başka amaçla kullanılamaz.
- Merkezî idare, desteklemek ve geliştirmek istediği hizmetleri, proje bazında gerekli kaynaklarını ilgili mahallî idarelere aktarmak suretiyle onlarla işbirliği içinde yürütebilir. Mahallî idarelere yetki, görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları sağlanır.

2.2.2. İlçe Düzeyinde Bir Yerel Yönetim Biriminin Kurulmalıdır

Belediyeler için asgari uygun büyüklük (optimum ölçek) görüşü, çok küçük ve çok büyük belediyelerin yerel ihtiyaçları toplumun beklentilerine uygun bir şekilde etkin olarak yerine getirememeleriyle ilgili kanıtlardan hareketle ileriye sürülmüştür. Asgari büyüklük hizmetleri sağlama yönünden ekonomik uygunluk noktası ile çakışmaktadır.³²⁰ Ancak optimum kent ölçeğini belirleyen başka faktörler de bulunmaktadır: Kentsel hizmetlerin verimlilik düzeyi, kentin nüfusu taşıma kapasitesi, kentin sahip olduğu ekonomik faaliyetlerin üretkenliği vs. gibi. Ekonomik olarak belirlenen optimum kent büyüklüğü ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte aşırı büyük ve küçük kentlerin hizmetlerin maliyeti yönünden yerel yönetimlerin malî gücünü önemli ölçüde etkiledikleri muhakkaktır. Bu nedendir ki birçok Avrupa ülkesinde yerel yönetim reformlarının ilk basamağını, küçük ölçekli yerel idarelerin ortadan kaldırılması veyahut da birleştirilmesi suretiyle daha geniş ölçekli birimlerin meydana getirilmesi oluşturmuştur.³²¹ Öyleyse ülkemizde bir yerel yönetim reformu kapsamında yapılması gereken hususlardan biri de optimum ölçek kavramına nüfus, yüzölçümü ve diğer kriterler değerlendirilmek suretiyle en yakın yerleşim birimini bulmaktır.

³²⁰ İçişleri Bakanlığı, **Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı**, (Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara-1995), s.22.

³²¹ Halil İbrahim BULDAŞ, “Belediyelerde Ölçek Sorunu ve Ölçek Sorununun Çözümüne Yönelik Öneriler”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, (Şubat-2008), s.34.

2000 yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre il ve ilçe merkez belediyeleri hariç 340 belediye, önceki 1580 sayılı Kanuna göre belediye kurulma sınırı olan 2000 nüfusun altına düşmüştür. 2000-5000 arasında nüfusa sahip belediye sayısı 1640 olup, toplam belediye sayısının % 51'ini oluşturmaktadır. Bu rakamlar 5.000-10.000 arası nüfusa sahip belediye grubu için 558 ve oranı % 18'dir. Belediyelerin yaklaşık % 62'sinin nüfusu 5000'in, % 80'inin nüfusu 10.000'in altındadır. 10.000 nüfusun altındaki 2554 belediye 9,5 milyon civarında nüfusa hizmet sunarken geriye kalan 645 belediye (büyükşehirler hariç) yaklaşık 44 milyon nüfusa hizmet vermektedir.

Bu bağlamda Avrupa ülkelerine de göz atmanın faydalı olacağı kanaatindeyiz. Bu bakımdan yüzölçümü olarak Malta'da 4.3 kilometrekareden İsveç'te 1.437 kilometrekareye kadar değişen boyuttaki ülkeler karşımıza çıkmakta ve belediyelerdeki ortalama nüfus Fransa'daki 8.000 kişiden İngiltere'deki 120.000 kişiye kadar uzanmaktadır. Ancak özellikle 1960'lı yıllardan itibaren başta İskandinavya ülkeleri olmak üzere, Almanya ve İngiltere gibi bazı Avrupa ülkelerinde belediye sayısında olağanüstü azalmalara yol açan köklü yapısal reformlar yapılmıştır. Sisteminde köy bulunmayan Fransa'da ise 2.000 üzerinde belediye çeşitli nedenlerden dolayı kaldırılmış bulunmaktadır. Oysa ülkemizde belediye sayısında sürekli bir artış söz konusudur. Avrupa'da on ülkedeki belediyelerin ortalama yüzölçümü 380 km² iken Türkiye'de bu alan ortalama 20 km²'dir. Buna karşılık bu ülkelerdeki ortalama nüfus miktarları 16.000 olmak suretiyle bu yönden Türkiye'deki ortalamaya yakınlık arz etmektedir.³²²

Ortalama belediye büyüklüğünün yaklaşık 17.800 nüfusu kapsadığı ülkemizde 50.000 nüfusun altındaki belediyeler için ortalama nüfus büyüklüğü 3.000 civarındadır. Bu durum, özellikle küçük belediyeler göz önüne alındığında ciddi bir ölçek sorununu ortaya çıkarmaktadır. Ölçek sorunu, küçük belediyelerde kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını engellerken, nüfus yığılması olan büyük kentlerde hizmete olan aşırı talebin karşılanamamasının yol açtığı bir kriz durumuna neden olmaktadır. Ölçek bakımından küçük belediyelerde yönetim kapasitesinin gelişmediği, bunların gelirlerinin önemli bir kısmını cari harcamalarda kullandıkları

³²² Ziya ÇOKER, *Mülki Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, (TİD Yay., Ankara-2003), s.139.

ve hizmetlerin gerektirdiği yatırımları yapamadıkları, hatta temel hizmetler için bile yeterli kaynak ayıramadıkları görülmektedir. Bu belediyeler, nitelikli ve yetişmiş personel istihdam etmede önemli sıkıntılar yaşamaktadır. Bu olumsuzlukların önüne geçilmesi için ilçe düzeyinde bir yerel yönetim biriminin kurulmasının yararlı olacağı kanaatindeyiz.

İl ve köyler arasında coğrafi olarak bir köprü vazifesi gören, tarihsel açıdan köklü bir maziye ve yerleşik geleneklere sahip bulunan ilçelerimizin bir mahallî idare birimi olarak yapılandırılmamış olması büyük bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Oysaki İlçe, I. Kalkınma Plânı'ndan başlamak üzere diğer kalkınma plânları da dâhil olmak üzere gerek idarî gerek akademik alanlarda yapılan birçok araştırmalarda toplum kalkınması yönünden bir uygulama birimi olarak benimsenmiştir. Günümüzde ise hem nüfus hem de alan itibarıyla optimum hizmet alanı kavramına en yakın idarî birim olmaya aday durumdaki ilçe³²³, aynı zamanda devletin halka en yakın olduğu idarî birim olarak hem devlet açısından hizmetlerin halka arzı hem de halk açısından hizmet taleplerinin yetkili mercilere iletilmesi bakımından bir köprü konumuna sahip bulunmaktadır. Nitekim TÜSİAD tarafından konuyla ilgili bürokrat ve akademisyenlere hazırlanmış bulunan yerel yönetim taslağında ilçe bazında bir yerel yönetim birimi olarak ilçe özel idare teşkilâtının kurulması önerilmiş bulunmaktadır.

Nüfusu 50 bin ile 1 milyon arasında değişen 106 kent üzerinde 1994-1998 dönemini kapsayan bir araştırmada temizlik hizmetleri açısından 150-200 bin, toplu taşıma hizmetleri açısından 200-250 bin arası bir nüfus büyüklüğünün ortalama ise 150 bin-250 bin arası bir nüfus büyüklüğünün optimum ölçek sınırını temsil ettiği tespit edilmiştir.³²⁴ Öyleyse varsayımsal olarak diğer hizmetleri de eklediğimizde ortalama optimum ölçek olarak 100 bin nüfusu baz almak yanlış olmayacaktır. Bu da ülkemizde köyleri de dâhil ettiğimizde ortalama ilçe nüfusu rakamına yakın bir rakam olarak karşımıza çıkmaktadır.

³²³ Adnan ÇİMEN, "İlçeler İçin Optimal Ölçek Belirleme Sorunu: 104 Kanun Teklifi Üzerine Bir İnceleme", **Türk İdare Dergisi**, (Aralık-2007), s.60.

³²⁴ İsmail CERİTLİ, "Kentsel Hizmetlerde Verimlilik Açısından Optimum Kent Büyüklüğü Araştırması", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, (TODAİE Yay., Ankara-2001), s.331.

İlçe bazında bir yerel yönetim biriminin kurulmasıyla ilgili olarak Cevat GERAY yerel yönetimlerle ilgili bir sempozyumda “küçük kırsal alanda yönetim boşluğunu gidermek için birlikler kurulması, merkez-köy gibi birtakım öneriler ileri sürülmüşse de bunların sakıncalar taşıdığı ortaya konulmuştur. Sonuç olarak birçok arkadaşın ileri sürdüğü gibi, ilçe düzeyinde bir yerel yönetim birimi kurularak, yeterli kaynaklarla donatılarak kırsal alanlara hizmet götürülmesinin, bugünkü belediyeleşme enflasyonunu da önleyecektir”³²⁵ şeklinde görüş beyan etmektedir.

İlçe’de bir yerel yönetim biriminin gerekliliğini bu şekilde ortaya koyduktan sonra kurulacak olan bu yerel yönetimin ilçe özel idaresi olarak mı yoksa başka bir yerel yönetim birimi olarak mı örgütlenmesi gerektiği sorunu önümüze çıkmaktadır. Kanımızca ilçe bazında kurulması gereken yerel yönetim biriminin, halk tarafından tam olarak mahallî idare birimi olarak algılanmayan ve yönetiminde merkezî idarenin temsilcisi olarak Vali’nin bulunduğu il özel idaresi benzeri bir yapılanma yerine organlarının seçimle belirlendiği ilçe yerel yönetimi şeklinde olmasının daha uygun olacağı düşüncesindeyiz. Çünkü il özel idarelerinin kaldırılması konusu bile zaman zaman tartışılan konulardan biri olmaktadır. Örneğin 1960’lı yıllarda İçişleri Bakanlığı’nca hazırlanan bir yasa tasarısında il özel idarelerinin kaldırılması gerektiği açıkça dile getirilmiştir. Bunun nedeni olarak da toplum kalkınmasının ilçe düzeyinde örgütlenmesi gereği ileri sürülmüştür.

Öyleyse yapılması gereken ilçe düzeyinde tek bir yerel yönetim biriminin kurulması ve diğer yerel yönetim birimlerinin kaldırılmasıdır. Çünkü bir ilçe sınırları içinde merkez belediyesi, belde belediyesi ve köy olmak üzere üç yerel yönetim birimi bulunabilmektedir. Bunlardan köyler, en basit ihtiyaçlarını bile karşılamaktan uzak olup tamamen il özel idaresinin ve merkezî idarenin yatırımlarıyla yol, su, altyapı vb. gibi hizmetlere kavuşabilmektedir. Hatta kimi köylere yetkisi dahilinde olmadığı halde belediyelerce bile hizmet götürülmektedir. Belde belediyeleri ise genelde belediye olmanın getireceği malî kaynaklardan istifade etme ile beldede istihdam potansiyelini artırma amaçlarına matuf olarak kurulmuşlardır. Belde belediyelerinin çoğunun gerçek nüfusu, eski önceki 1580 sayılı Kanun uyarınca belediye olmanın ön koşulu olan 2.000’in altında bulunmakta ve gerek işleyiş gerek

³²⁵ Cevat GERAY, “Değerlendirme ve Tartışma Paneli”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, (TODAİE Yay., Ankara-2001), s.691.

malî olarak çok kötü bir durumda bulunmakta olduğundan kendilerinden beklenen beledi hizmetleri tam anlamıyla yerine getirememektedirler. Zaten bu düşüncelerden hareketle de 5393 sayılı Belediye Kanununun 11. maddesinde nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğine son verilebileceği açıkça belirtilmiş bulunmaktadır.

Bu nedenlerle gerekli Anayasal değişiklikle birlikte ilçenin tümüne hitap eden bir yerel yönetim biriminin kurulması ve ilçede mevcut bulunan belediyelerin kaldırılarak ilçe yerel yönetimince gerekli görülen yerlerde hizmet birimlerinin(şube) oluşturulması, köy muhtarlığının ise bir yerel yönetim birimi olmaktan çıkarılmak suretiyle mahalle muhtarlığı görev ve yetkilerine sahip bir konuma dönüştürülmesi, önerilmeye değer görülmektedir. Bu durumda köy muhtarları mahalle muhtarıyla birlikte ilçe yerel yönetim meclisinde doğal üye olarak görev yapacaklardır. Bu uygulama aynı zamanda yerel yönetimlerde katılımın artmasına, düzenli kentleşmeye ve hizmetlerde kalitenin yükselmesine neden olacaktır.

Yerel yönetimlerin bu şekilde yeniden düzenlenmesi aynı zamanda merkezî idarenin taşra örgütleri aracılığıyla sunacağı hizmetleri de olumlu yönde etkileyecektir. Şöyle ki köylerin ilçe yerel yönetimlerinin sınırlarına dâhil olmasıyla birlikte kaymakamlar ilçe genelinde asayiş, denetim, koordinasyon gibi aslî görevlerine dönecekler, yerel hizmetlerde görev ve sorumluluk tamamen yerel halkta ve onun temsil edildiği yerel meclislerde olacaktır. Çünkü bugünkü sistemde il özel idaresinin ilçedeki biriminin temsilcisi olarak kaymakam; köye yönelik gerek altyapı gerek üstyapı hizmetleriyle ilgilenme mevzu bahis olduğunda neredeyse köy muhtarları kadar mesai harcamaktadırlar.

Sonuç olarak İlçe Yerel Yönetimlerinin kurulmasıyla birlikte, ilçe merkezleri birer cazibe merkezî haline geleceğinden hem dağınık yerleşimin önüne geçilecek ve hem de kırsal alan kalkınmaları için alternatif model olarak düşünülen köy-kent veyahut merkez-köy uygulamalarına gerek kalmayacaktır. Bu sistemin uygulanması için ön şart olarak da Türkiye'nin mülkî taksimatının gözden geçirilmek suretiyle İlçe nüfusunun köylerle birlikte ortalama 100.000 olacak şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

2.3. Halkın Katılımı İlkesi Açısından:

2.3.1. 5393 Sayılı Kanuna Eklenecek Bir Madde ile Halka Geri Çağırma Hakkı Tanınmalıdır

Belediyeler halka en yakın yönetim birimi olduklarından aynı zamanda halkın katılımı ve denetiminin sağlanması için de en uygun idarî birim özelliğini taşımaktadırlar. Halkın belediye hizmetlerine katılma ve denetleme istencinin tam olarak tezahür edebileceği yöntemlerden biri de başarısız belediye meclisinin ve başkanının seçim döneminin sonu beklenmeden yine seçim yoluyla düşürülebilmesidir. Çünkü yerel yönetimler merkezî yönetimlerden farklı olarak halkın günlük ihtiyaçlarının karşılanmasında ve yaşamlarını esenlik ve huzur içerisinde devam ettirmesinde önemli rol oynamaktadırlar. Öyleyse halkın başarısız bulunduğu bir belediye meclisine veyahut da başkanına 5 yıl tahammül göstermesini beklemek kanımızca doğru olmasa gerektir. Kaldı ki çeşitli yollarla TBMM seçimlerinin vaktinden önce yapılmasının yolu açık tutulurken bu yolun yerel yönetim seçimleri için kapalı tutulmasının da çok mantıklı olmadığı düşüncesindeyiz. Nitekim Sayın KALABALIK'ta geriye çağırma yönteminin iyi bir şekilde düzenlendiği ve de amaçlarına uygun olarak kullanıldığı takdirde, yerel yönetim organları için etkili bir denetim vasıtası olduğu görüşündedir.³²⁶

Bu düzenleme ile aynı zamanda 5393 sayılı Kanunun hizmetlerde aksama başlığı altında düzenlenmiş bulunan 57. maddesi “*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.*

³²⁶ Halil KALABALIK, a.g.e., s.685

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 ayrılân paydan valilik emrine gönderilir.

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyeye aslîye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.” uyarınca belediyenin yerine getirmiş olduğu kamu hizmetlerinde aksama halinde bu hizmetlerin belediyelerden alınarak merkezî idarenin temsilcisi vali tarafından yaptırılması şeklinde düzenlenen ve “yerine geçme” gibi ağır bir vesayet hükmü taşıyan sözkonusu maddenin uygulanmasının da önüne geçilmiş olunacaktır.

Prosedür kısaca şöyle işleyecektir: Halk tarafından başarısız bulunan belediye meclisi ve başkanı için o yörede yaşayan seçmenlerin yarısından fazlasının mülkî amire başvurmasıyla durum ilçe seçim kurulunca en geç iki ay içerisinde yapılacak olan oylama ile seçmenlerin salt çoğunluğunun belediyeyi başarısız bulması halinde başkan ve belediye meclisi düşmüş olacaktır. Bu durumda derhal belediye başkanlığı ve belediye meclis seçimleri yenilenecektir. Eski meclis yenisi seçilinceye kadar iş başında olacak fakat sadece günübürlük işleri yürütebilecektir. Bu sayede belediyeler siyasî kaygılar veyahut kişisel rantlar yerine kamu ve vatandaş yararına olan hizmetleri yapacak ve başarısızlığın sonucunu seçim süresinin sonunda değil, derhal görmüş olacaktır.

2.3.2. 5393 sayılı Kanununun 76. Maddesi'nde Düzenlenmiş Bulunan Kent Konseylerinin Daha Katılımcı Bir Anlayışla Yeniden Düzenlenmelidir

Demokrasi'de katılımı sağlama açısından büyük önem taşıyan ve şimdiye kadar bazı yerel yönetimlerde çeşitli adlarla (halk meclisi, yerel gündem 21 meclisi vb. gibi) kurulmuş bulunan, öncelikli görevi belediyelere birtakım konular hakkında görüş bildirme ve toplumsal araştırmalar yapma olan bu kurumsal yapılar 5393 sayılı Belediye Kanununun 76. maddesinde³²⁷ düzenlenmek suretiyle hukukî bir nitelik kazanmış bulunmaktadır. Bu düzenleme ile halkın yönetime katılımının sağlanması hem demokrasinin tabana yayılması hem de katılımın kurumsallaştırılması açılarından büyük önem arz etmektedir. Kent konseylerinin kurulması aynı zamanda AYYÖŞ'nin 3/1-2. maddesine de uygunluk arz etmektedir.

Ancak tüm bu olumlu noktalara rağmen söz konusu düzenlemede eleştiri konusu olarak gördüğümüz hususlar da bulunmaktadır. Bu hususların ayrıntılarına geçmeden önce genel olarak kanunun kent konseyine yaklaşımını değerlendirecek olursak, yerel yönetimi daha etkin bir düzlemde hayata geçirmek için kurulan kent konseylerinin ülkemizdeki baskın yerel yönetim anlayışına yönetim bağlamında radikal değişiklikler getirmediği görülmektedir. Çünkü yerel yönetimlerin, gerek kendi hemşehrileriyle ilişkilerinde ne tür bir ortaklık anlayışı geliştireceği gerek kendi yereline karşı hesap verme ve denetleme ilişkisinin nasıl kurumsallaşacağı konusunda önemli eksiklikler bulunmaktadır.³²⁸

³²⁷ “Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.

Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.

Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.”

³²⁸ Ahmet MUTLU, “Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütleri Etkileşimi Bakımından Yeni Belediye Yasasının Değerlendirilmesi”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, (Şubat-2006), s. 30.

Kent konseyi ile ilgili detayları değerlendirecek olursak; bir defa kent konseylerinin oluşturdukları görüşlerin meclislerin ilk toplantılarında gündeme alınmak suretiyle değerlendirilmesi bu görüşlerin bağlayıcılık derecesi açısından meclislere göre değişen bir durumu ortaya çıkaracaktır. Bu konuda ilginç olan diğer bir husus karşımıza çıkmaktadır ki o da belediye meclisinin görevlerine düzenleyen 18. madde de kent konseylerinden gelecek görüşlerin değerlendirilmesi gibi bir hususun yer almamış olmasıdır. Kent konseyi ile belediye meclisi arasındaki hukukî bağlantıyı tam olarak kurmak için önerimiz 18. maddeye “belediye meclisi kararlarında kent konseyinin görüşlerini dikkate alma” zorunluluğunun eklenmesidir.

Bunun yanında kent konseyinin belediyenin diğer organlarıyla da olan bağı kurma adına belediye âmirlerinin, konseye, belediyece yapılmakta olan faaliyetler hakkında düzenli bilgi vermesi ve konsey temsilcilerinin aynı zamanda encümen toplantılarına da katılabilmeleri imkânının sağlanması gerekmektedir. Ayrıca 76. maddenin 2. fıkrasında düzenlenmiş bulunan belediyelerin kent konseylerinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda konseylere yardım ve destek sağlayabilecekleri konularının da tam bir açıklığa kavuşturulmamış olması da önemli bir eksiklik olarak dikkatimizi çekmektedir.

Halkın belediye yönetimini etkileme aracı olarak önemli bir işleve sahip olan kent konseylerinin toplantılarının halka açıklığı veyahut da konsey toplantıları öncesi ya da sonrasında halkı bilgilendirmeye ilişkin hükümlerin olmaması şaşırtıcı görünmektedir. Oysa AB sürecinde yapılan reformlar çerçevesinde çıkarılmış bulunan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkındaki Kanun sayesinde vatandaşlar arzu ettikleri takdirde kendilerini doğrudan ilgilendirmese dahi birtakım bilgilere ulaşmak imkânına sahiptirler. Örneğin bu kanun uyarınca kurulmuş olunan Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu 2005/101 sayılı kararında belediyelerle ilgili olarak “Türk vatandaşı olan başvuru sahibinin talep ettiği bilgi veya belgenin kendisiyle ilgili olma şartını dahi aramadan o beldede verilen bir otel ruhsatı için bu kanun uyarınca yapılan başvurunun reddini uygun bulmamıştır”. Buradan hareketle kent konseylerinde saydamlığı sağlamak için daha geniş düzenlemelere ihtiyaç bulunduğu ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda belirttiğimiz tüm bu açıklamalarla birlikte sonuç olarak; 5393 sayılı Kanun uyarınca; belediye meclisinde (md.20), meclis ihtisas ve denetim komisyonlarında (md.24,25), meclisin denetim sürecinde (md.26), stratejik plânların hazırlanmasında (md.41), acil durum plânlamasında (md.53), hizmetlerin aksayan yönlerinin belirlenmesinde (md.57), imar, arsa ve konut üretimine ilişkin süreçte (md.69), kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarının belirlenmesinde (md.73) görevli kılınmamış kent konseyi mensuplarının kendilerini belediyeler üzerinde ne derecede etkili görecekları zihinlerde bir soru işareti olarak kalmaktadır. Son olarak İngiltere’de uygulanmakta olan “halk katılımının ters kuralı” ilkesi uyarınca konsey oluşumunda engellilere, işsizlere, yaşlılara, gençlere ve kadınlara yönelik olarak çalışma grupları kurulmasının, halkın her kesiminin görüşlerinin konseye yansması açısından önemli katkılarda bulunacağı değerlendirilmektedir.

2.4. Etkinlik ve Verimlilik İlkeleri Açısından

2.4.1.Belediyelerde “e-yönetim” Uygulamalarının Yaygınlaştırılmalıdır

Tarih boyunca yaşanan toplumsal gelişmelerin kamu hizmetlerinin vatandaşa sunumunda bir araç olan kamu yapılanması üzerinde doğrudan etkiler yarattığı kabul edilen bir gerçekliktir. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin bir parçası olarak e-devlet olgusu, 1990’ların sonuna doğru ülke gündemlerinde yoğunlukla yer almaya başlamıştır. Aynı şekilde OECD, BM ve Dünya Bankası gibi uluslar arası örgütler de üyelerini daha iyi kamu yönetimi sistemleri oluşturmak amacıyla e-devlet girişimlerini güçlendirme konusunda teşvik etmektedirler.³²⁹ E-devlet uygulamasına geçilmesinin kamu hizmetleri bakımından getireceği hızlilik ve kolaylık ile dünya ile bütünleşme açısından yaratacağı olumlu etkiler bu uygulamaya geçişin gerekliliği bağlamında öne çıkan hususlar olarak değerlendirilmektedir.

Bugün ülkemizde vatandaşlarımızın gerek merkezî idare gerek yerel idareler tarafından sunulan kamu hizmetleri bakımından en yakındıkları husus aşırı kırtasiyecilik ve bürokrasidir. Bürokratik katılığın maliyeti ise işlevsel etkinsizlik ve niteliksiz kamu hizmeti olarak halka yansımaktadır.³³⁰ Oysa gelişmiş ülkelerde

³²⁹ Servet GÜNGÖR, “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Bir Olgu: E-Devlet”, **Türk İdare Dergisi**, (Aralık-2007), s.160.

³³⁰ Namık Kemal ÖZTÜRK, “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, **Türk İdare Dergisi**,(Aralık-2004), s.16

kamunun verimliliğini ve hizmetlerin hızlılığını sağlama adına yapılan çalışmalarda öne çıkan en güncel gelişme; yazılı belgeye dayalı kamu yönetimi yerine elektronik ortamda bilgi iletişim ve paylaşımına dayalı kamu yönetimi anlayışıdır. Çünkü artık özel sektörde birçok işlem internet üzerinden yapılmakta (özellikle de banka ve sigorta işleri) dolayısıyla vatandaşlar bu hizmetin aynısını kamu sektöründen de beklemektedirler.

Bu nedenledir ki kamunun diğer kesimlerinde ve de özel sektörde süratle uygulamaya geçirilmeye çalışılan iş ve işlemlerin internet üzerinden yapılması sürecine belediyelerimizin de gecikmeksizin katılması gerekmektedir.³³¹ Belediyelerimizde e-yönetime geçilmesiyle birlikte vatandaşlar birçok işlemi belediyelere gitmeden yapabilme imkânına sahip olacaklardır. Örneğin; iş başvurusu, dilekçe, şikâyet, vergi ödeme vb. gibi. Bu da hem demokratik kültürün yaygınlaşmasına katkıda bulunacak hem de halkın sürekli yakınmalarına konu olan kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azaltacaktır.

Dünyada birçok ülkede bu kapsamda e-devlet çalışmaları yapılmaktadır. Türkiye ise e-devlet uygulamalarında henüz çağdaş batı ülkelerini yakalayabilmiş değildir. Örneğin İngiltere’de Tony Blair hükmetti 1999 yılında merkezî yönetim için 2004 Aralık ayını, yerel yönetimler için ise 2005 Aralık ayını sunulan bütün kamu hizmetlerinin internet üzerinden halka sunulması için bir hedef olarak koymuş ve bu hedefine merkezî hükûmet hizmetleri açısından % 99 oranında ulaşmıştır.³³²

Ülkemizde ise Yüksek Plânlama Kurulu Kararı uyarınca yürürlüğe girmiş bulunan 2005 e-dönüşüm eylem plânınının 39 numaralı plânına göre ise yerel yönetimlerce verilecek elektronik hizmetlerin standartlarını belirlemek üzere İçişleri Bakanlığı görevlendirilmiş bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığının bir kuruluşu olan TODAİE tarafından da yerel-net adıyla bir proje başlatılmış olup bu proje kapsamında yerel yönetimlerle ilgili çeşitli veriler internet ortamı üzerinden kullanıcılara açılmış bulunmaktadır. Bunun yanında birçok belediyenin kendi imkânlarıyla kurmuş oldukları web siteleri de internet ortamında yayınlanmaktadır.

³³¹ Mustafa TAMER, “Yerel Yönetimler Yönünden E-Devlet Projesi ve İnternet Kanunu”, **İdari ve Mali Mevzuat Dergisi**, (Eylül-2007), s.44.

³³² Ramazan ALTINOK-Türksel Kaya BENSĞHİR, “Türk Kamu Yönetiminde E-Dönüşümün Yerel Boyutu” **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, s.692.

Ancak belediyelerimizin kurmuş olduğu internet sitelerinin birçoğunun interaktif olmaktan uzak olup daha çok bilgilendirmeye dönük oldukları gözlemlenmektedir.

5393 sayılı yasaya baktığımızda e-yönetim ile ilgili açık ve net bir düzenleme görülememekte sadece belediyenin görev ve sorumluluklarını düzenleyen 14. maddesinde “coğrafi ve kent bilgi sistemleri” hizmetlerini yapmaktan bahsedilmektedir. Oysa gerek 5393 sayılı kanunun ilgili hükümleri gerek 4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde vatandaşların bilgi edinmesini kolaylaştırmak amacıyla bu kanunda e-yönetim ile ilgili emredici düzenlemeler yer almalı ve bu konuda yerel yönetimlere açık sorumluluklar yüklenmelidir. Çünkü çağımız artık bilişim çağı olarak nitelendirilmektedir. Örneğin 5070 sayılı Elektronik İmza Kanunuyla birlikte gerek kamu gerek özel sektör için internet ortamında işlem yapma olanakları arttırılmış bulunmaktadır.

2.4.2. Belediyelerde Özelleştirme Uygulamalarının Yaygınlaştırılmalıdır

Günümüz modern kamu yönetimi anlayışında, bürokratik işlemlere dayanan geleneksel anlayış terk edilmek suretiyle sonuç odaklı bir yönetim anlayışına doğru geçişler yaşanmaktadır. Bu da hizmetlerin sunulmasında alternatif yöntemlerin kullanılmasını gündeme getirmektedir. Bu yöntemlerden biri özel sektördeki yönetim uygulama ve tekniklerinin kamu sektörüne uygulanması (toplam kalite yönetimi, yatay hiyerarşi vs. gibi) diğeri de kamu kuruluşlarınca yerine getirilen kimi hizmetlerin özel sektör veya gönüllü kuruluşlarca yerine getirilmesidir.³³³

Özelleştirme dar anlamda bazı kamu hizmetlerinin özel sektöre yaptırılması olarak ifade edilebilmektedir. Özellikle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte yerel nitelikli birçok kamu hizmetini yerine getirmekle yükümlü kılınan belediyelerin bütün bu işleri bizzat yürütmesinin gerek teşkilât ve personel yetersizliği gerek malî yetersizliklerden dolayı mümkün olmadığından bahisle belediyeler için alternatif hizmet sunma yöntemleri içerisinde özelleştirmenin ön plâna çıktığı gözlemlenmektedir.

³³³ S.P. OSBORNE, K., BROWN, **Managing Change and Innovation in Public Service Organizations**, Routledge, (London-2005).

Özelleştirmeye birlikte belediyeler hem uzman nitelikte personel istihdam etme sıkıntısından kurtulacak hem de hizmetler daha az maliyetle yerine getirilecektir. Gerek kamu hukukunun dar ve katı kalıplarından kurtulma gerek idarî vesayetten kaçınma belediyeleri özelleştirmeye iten diğer nedenler olarak sıralanabilmektedir. Zaten hem Dünyada hem de ülkemizde merkezî idareler de bu ve buna benzer nedenlerden dolayı kamu hizmeti üreten birçok kurum ve kuruluşları zarar ettikleri veyahut da yeterince verimli çalışmadıkları gerekçesiyle özelleştirmeye başlamış bulunmaktadır. Bunlar arasında kamu için stratejik olarak addedilen kuruluşlar da bulunmaktadır. Bunların başında ise telekom, enerji, ulaştırma sektörleri gelmektedir.

ABD, Kanada, İsviçre ve Japonya’da ülke çapında detaylı araştırmalar, ayrıca çok sayıdaki yöresel çalışmalar sonucu şu bulgulara ulaşılmıştır: Çöplerin, özel müteahhitler yerine belediyeler tarafından toplanması halinde maliyetlerde ortalama % 35 oranında bir artış meydana gelmektedir. Aynı şekilde sokak temizliği hizmetlerinde özel firmalara devredilen hizmete oranla 1 mil boyutundaki hizmet belediyeler tarafından yapılması halinde % 40 oranına daha pahalıya mal olmaktadır. Bunun yanında özel firmalar işçi başına 4.508 ton asfalt döşerken, belediyelerce yapılan hizmette bu rakam 1.180 tonda kalmıştır. Son olarak şehir içi taşıma hizmetlerinin özel şirketler eliyle yapılması belediyelerce yapılmasına kıyasla maliyet yönünden % 50’nin üzerinde avantaj sağlamaktadır.³³⁴ Tüm bu rakamların değerlendirilmesinden çıkarılacak genel sonuç; özelleştirmeye kamu hizmetlerinin daha düşük maliyetle yerine getirilebileceğidir.

Ancak kamu hizmetlerinin özelleştirilmesinde bir husus dikkatten kaçırılmamalıdır; o da hizmetler üzerinde özelleştirmeyi yapan kuruluşun sorumluluğunun kalkmamasıdır. Yani toplanmayan çöpten, aksayan toplu taşımadan, bozuk olan altyapıdan sorumlu olan kuruluş hizmeti yapan özel kuruluş değil hizmeti yaptıran kamu kuruluşu olan belediye’dir. Bu nedenlerden dolayı belediyeler hizmetleri özelleştirirken hangi hizmetlerin özelleştirileceğinden başlayarak gerek özelleştirme yöntemini gerek özelleştirmenin zamanını son olarak da özelleştirme sonrası denetimi en iyi şekilde plânlamak durumundadırlar.

³³⁴ Ergün YENER, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme”, **TBD-KAV Yay.**, (Ankara-1995), s.66.

Nitekim hizmet kusurundan doğan zararların idarece giderilmesi gerekeceği idare hukukunun yerleşmiş ilkelerindedir. Örneğin, Danıştay 8. Dairesi bir kararında “yol ve kanalizasyon yapımı belediyelerin görevleri arasından sayıldığından, bu görevin yükleniciye yaptırılması belediyeyi tazmin sorumluluğundan kurtarmaz” demektedir. Kararın gerekçesinde ise “kamu idareleri, yapmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerini yaparken bu hizmetin işleyişini sürekli olarak denetlemek ve hizmetin yürütülmesi sırasında gerekli önlemleri de almakla yükümlüdür. İdarenin bu yükümlülüğü yerine getirmeyerek hizmetin kötü ve geç işlemesi, gereği gibi işleyememesi ve bu yüzden bir zarara neden olunması idareye bu zararların tazmini sorumluluğunu yükler.”³³⁵ Ancak belediye yükleniciyle aralarında yapılan sözleşme uyarınca hasar bedelini yükleniciye rücu edebilir.

Bu açılardan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nu değerlendirdiğimizde alternatif hizmet sunma uygulamalarına zemin teşkil edecek bir üslup taşımakta olduğunu görmekteyiz. Söz konusu kanunun birçok yerinde “...yapar veya yaptırır”(md.14), “...yapabilir veya yaptırabilir”(md.15), “kurmak veya kurdurmak”(md.15), “...hizmet satın alma yoluyla yerine getirme”(md.15), “...İhale yoluyla üçüncü şahıslara gördürme”(md.67) gibi ifadelere rastlamak mümkündür. Buradan hareketle 5393 sayılı Kanun belediyelerimizi özelleştirme açısından yasal olarak daha rahat bir konuma kavuşturduğu için söz konusu kanunun bu konuyla ilgili yaklaşımı tarafımızca isabetli olarak değerlendirilmektedir.

Son söz olarak, girmek için uzun süredir çaba harcadığımız ve bu günlerde de üyelik müzakerelerine başlamış olduğumuz Avrupa Birliği’nde özelleştirme konusunda, pazardan hizmet talep edilmesine esas teşkil eden kuralları çok somut olarak öngörülmüştür.³³⁶ Bizim belediyelerimizle ilgili temel mevzuatımız olan 5393’te ise daha çok özelleştirmeye cevaz vermeye ilişkin hükümler yer almakta olup bunların yöntemi, zamanı, süresi denetimi ve hangi alanlara münhasır olduğu ile ilgili ayrıntılı düzenlemelerden ise kaçınıldığı görülmektedir. Bu nedenle gerek uygulamada bir örnekliği sağlama adına gerek Avrupa Birliği mevzuatına uyum adına söz konusu düzenlemelerin bir an önce yapılmasında fayda görülmektedir.

³³⁵ HATİPOĞLU-PARLAR, a.g.e., s.449.

³³⁶ Uğur YILDIRIM, “Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, s.416.

SONUÇ

Küreselleşen dünyamızın hızlı değişim ve baş döndürücü gelişimleri sadece özel sektör alanında değil kamusal alanda da kendini hissettirmektedir. Yakın zamana kadar ülkeler için en önemli hedef ulusal kalkınmanın gerçekleştirilmesi iken şimdi bunun yanına daha fazla demokratikleşme hedefi de eklenmiştir. Süreç temsili demokrasiden, katılımcı demokrasiye geçiş olarak işlemektedir. Bu nedenledir ki birçok devlet gerek merkezî yönetimlerini gerek yerel yönetimlerini bu etkenleri dikkate alarak yeniden yapılandırma yoluna gitmektedir. Yeni yönetim anlayışı bağlamında temel amaç -hizmet sunumunun karar ve uygulama süreçlerine halkın katılımının da sağlanması suretiyle- kamusal hizmetlerin vatandaşa en seri, en uygun ve en az maliyetle ulaştırılmasıdır. Bunun gerçekleştirilebilmesinin temel dayanağını da kamu hizmetlerinin ve kaynaklarının merkezî idare ve mahallî idareler arasında çağın gereklerine uygun olarak yeniden paylaşılması oluşturmaktadır.

Kamu yönetiminde küreselleşmenin bir nüvesi olarak değerlendirilebilecek olunan ve 1988 yılında yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yukarıda açıklanan yeni yönetim tekniklerini yerel yönetimler düzleminde hayata geçirmeyi amaçlayan temel bir metin olarak Avrupa Konseyine üye devletlerin büyük çoğunluğunun kabulüne mazhar olmuştur. Türkiye'nin bazı çekincelerle onaylamış bulunduğu bu Şart'ın getirmiş olduğu en önemli ilkeler ise; yerel özerklik, hizmette yerellik (*subsidiarite*), halkın katılımı ile yönetimde etkinliktir. Gerek çağın yönetim alanındaki gelişimleri gerek 1982 Anayasası'nın uluslararası antlaşmaları düzenleyen 90. maddesi bağlamında değerlendirdiğimizde bahsetmiş olduğumuz bu ilkelerin, ülkemizde yapılacak bir yerel yönetimler reformunda mihenk noktası olması gereken ilkeler olduğunu görmekteyiz.

Yerel yönetimlerde yeniden düzenleme çalışmaları yapılması, aynı zamanda Türkiye'nin demokratikleşme gündemi ve bunun uluslararası etkileri bakımından da büyük önem taşımaktadır. İşte böyle bir önemi haiz çalışmanın tam anlamıyla reform olarak nitelendirilebilmesi için; konuya bütüncül yaklaşılması, yurtdışında yapılmış reformların incelenmesi, hazırlık döneminde sivil toplum kuruluşlarının, siyasi partilerin, akademik çevrelerin ve en önemlisi de reforma konu olan belediyelerin

temsilcilerinin görüşlerinin alınarak bir konsensüsün sağlanması, reformların kalıcı olması bakımından büyük önem taşımaktadır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, yerel yönetimler reformu sadece yerel yönetimlerin idarî örgütlenmesi ve malî yapısına ilişkin düzenlemeler olarak düşünülmemelidir. Bu reform katılımının sağlanmasıyla demokratikleşmenin de önünü açmakta olan bir anahtar işlevi görmektedir. Bundan dolayıdır ki, demokratik bir yerel yönetim olmadan, demokratik bir merkezî yönetimin de varolamayacağını ileri süren görüşler bulunmaktadır. Günümüz devletlerine bakacak olursak bu görüşün pek de haksız olmadığını görmekteyiz. Gerçekten günümüzün çağdaş demokratik ülkelerindeki yönetim mekanizması içerisinde yerel yönetimlerin oldukça etkili ve önemli bir yere sahip oldukları yadsınamaz bir gerçekliktir.

Ülkemizde 1855 yılında başlayan yerel yönetim sistemimizde geleneksel merkeziyetçi anlayış son zamanlarda kapsamı daralmakla birlikte sürekli egemen ilke durumunda olmuştur. Bu anlayıştan ötürü belediyelerimiz merkezî idarenin ağır idarî, malî ve diğer alanlardaki vesayeti altında kendilerinden beklenen görevleri hakkıyla yerine getirmekten uzak olmuşlar ve merkezînin birer taşra uzantısı olmaktan öteye geçememişlerdir.

İdarî sistemi ve toplumsal gelenekleri farklı olan ülkelerdeki merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki biçimleri de doğal olarak farklılıklar arz etmektedir. Tarihsel olarak üniter ve merkeziyetçi devlet sisteminden gelen Fransa ve Türkiye gibi ülkelerde merkeziyetçi devlet yapısı dikkat çekerken, kent devleti geleneğinden gelen ve bireysel özgürlüklerin toplumun temel özelliği olduğu ABD ve İngiltere gibi ülkelerde güçlü ve fonksiyonel bir yerel yönetim yapısı belirginleşmektedir. Hiç kuşkusuz her ülkede merkezî yönetimin yerel yönetimler üzerinde değişik içerik ve boyutlarda bir denetim yetkisi vardır. Fakat şu da bir gerçektir ki artık en katı merkeziyetçi devlet yapıları bile değişime uğramakta ve idare yetkilerini halka en yakın birimlerde kullanmaya başlamaktadır. İdare sistemimizi aldığımız Fransa'da XIX. yüzyıldan itibaren başlayan ve XX. yüzyılda yoğunluk kazanan reform çalışmaları buna güzel bir örnek teşkil etmektedir.

Mahallî idarelerde dolayısıyla da mahallî idarelerin en önemli sacayağı olan belediyelerimizde reform çalışmalarının ülkemizdeki tarihçesine bakacak olursak 1983 Özal hükûmetleri dönemiyle beraber hemen hemen her hükûmetin bu konuda bir çalışması olmuş fakat bu çalışmalar birkaç kanun maddesi değişikliğinden öteye geçememiştir. Aynı şekilde hükûmetlere yol göstermek üzere, çeşitli sivil toplum kuruluşları ve akademik çevreler tarafından da bir takım çalışmalar yapıp, raporlar hazırlanarak kamuoyunun bilgisine sunulmuştur. Kısacası yerel yönetimler reformu uzunca bir süre ülkemiz gündeminin en önemli maddelerinden biri olmuştur.

Yerel yönetimlerdeki reform çalışmalarını etkileyecek bir diğer olay da Türkiye'nin AB üyeliğidir. 1987'de tam üyelik başvurusuyla ivme kazanan Türkiye'nin çağdaş uygarlıkla bütünleşme çabası artık son dönemece gelmiş bulunmaktadır. 2002 Aralık ayında Kopenhag'da yapılan zirve toplantısı sonucunda açıklanan bildiriye göre, Türkiye'nin ulusal programla üstlendiği reformları yaptığı ve bunları uygulamalarla hayata geçirdiği Avrupa Birliği'nce tespit edilmesi durumunda 2004 yılı sonunda bir müzakere tarihi alacağı karara bağlanmıştır. 2004 yılı Aralık ayında yapılan zirvede de Türkiye ile müzakerelerin 3 Ekim 2005'te başlaması öngörülmüştür. Nitekim birçok sıkıntılara rağmen 3 Ekim 2005 tarihi itibarıyla müzakereler başlamış bulunmaktadır. Ulusal Program uyarınca yapılması plânlanan reformlar içerisinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında belediyeleri de doğrudan veyahut dolaylı olarak ilgilendiren hükümler bulunmaktadır.

Aynı zamanda bir Avrupa Konseyi üyesi olan Türkiye, Konsey tarafından hazırlanmış olunan, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı bazı çekincelerle beraber 1992 yılında imzalamıştır. Yerel özerklik, subsidiarite ve halkın katılımı, Şart'ın getirmiş olduğu en önemli ilkeler olup, bunlar hala tam anlamıyla yürürlüğe konulabilmiş değildir. Ayrıca Konsey bünyesinde oluşturulan Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve onun alt birimleri, üye devletlerin yerel yönetimlerinin çağdaş Avrupa idealine uygun hale getirilmesi ve aralarındaki işbirliğinin artırılması için birtakım çalışmalar yapmaktadırlar. Yine bu bağlamda Avrupa Parlamentosu da çeşitli zamanlarda yaptığı toplantılarda Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve bu amaçla yerel ve bölgesel yönetimlerin yasama işlevlerinin artırılması için birtakım önerilerde bulunmaktadır.

Belediyelerimizin etkin olarak hizmet etmesinin önündeki bir engel de bu kurumlar üzerindeki denetim uygulamalarıdır. Mahalli idarelerin denetimi; denetleyen organ, amaç, yöntem ve kapsam bakımından çeşitlilik arz etmektedir. Bu denetimleri, organik bakımdan yargı denetimi, siyasi denetim, idari denetim ve halk denetimi olarak; fonksiyonel bakımdan ise “hukuka uygunluk” denetimi ile “yerindelik” denetimi şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin uygulamış olduğu her çeşit denetim yetkisinin azaltılması günümüz gelişmelerine uygun bir adım niteliğinde olacaktır. Bu nedenledir ki merkezi idarenin uygulamış olduğu denetim yetkisi hem kapsam yönünden daraltılmalı hem de uygulanacak olan denetim kısa ve kesin nitelikteki sürelerle sınırlandırılmak suretiyle yerel yönetimlerin işleyişlerinde bir aksamaya ve de duraksamaya sebebiyet vermesi önlenmelidir.

Tüm bu gelişmelerden hareketle tezimizin varsayımlarını ve ulaştığımız sonuçları birlikte değerlendirdiğimizde şu hususlar karşımıza çıkmaktadır:

Birinci varsayımımız olan yerel yönetimlerde reform gereğinin dış etkeni olarak küreselleşme ve küreselleşmenin beraberinde getirmiş olduğu değerlerin ülkelerin gerek ekonomik gerek idarî yapısını değişime zorladığı ve bu bağlamda ülkemiz merkezî ve yerel idarî sistemlerinde birtakım reformların yapılmasının kaçınılmaz hale geldiği ve bu reformlarda da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın mutlak surette dikkate alınması gerektiği hususları 5216, 5302 ve 5393 sayılı (Büyükşehir Belediye, İl Özel İdare ve Belediye) yasalarının TBMM'nde kabul edilmiş olması suretiyle kanıtlanmış bulunmaktadır.

Zaten bu kanunların gerekçelerine bakıldığında da gerek doğrudan gerek dolaylı olarak dünyadaki bu tür gelişmelere ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na atıfta bulunulduğu görülmektedir. Bu yasaların çıkmasında küreselleşme olgusunun etkisi, Küreselleşme alt başlığı altında incelenmiş olup özet olarak doğu blokunda komünizmin çökmesiyle birlikte Dünyada liberal ekonomik düzenin yaygınlık kazandığı ve ticaretin ulusal sınırların dışına taşarak kendine özgü kurallar yarattığı görülmektedir. Bu gelişmelerin sonucunda ise merkezî devletin gücünün sorgulanmaya başlandığı ve ulus devletin işlevlerinin gözden geçirilerek sahip olduğu yetkilerin bir kısmının sivil toplum kuruluşlarına bir kısmının yerel yönetimlere bir

kısımının ise uluslararası örgütlere bırakılmak suretiyle global sermayenin önünde bir engel olmaktan çıkarılmak istendiği gözlemlenmektedir.

İnceleme konumuz olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da gerek belediyelerin uluslararası teşekkül ve organizasyonlara girebilmesi ve kardeş kent ilişkisi kurabilmesi, gerek 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca dış piyasadan borçlanabilmesi, gerek 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu uyarınca kamu ihalelerine katılımında uluslararası şirketlerin önünün açılması gibi önceki önceki 1580 sayılı Belediye Kanununa göre daha yenilikçi ve kolaylaştırıcı hükümler getirmiş olması yukarıda bahsettiğimiz küreselleşmenin etkilerine kanıt teşkil etmektedir. Bu bağlamda hükûmetin gündeminde olan fakat henüz TBMM'nde yasalaşmamış birçok kanun tasarısı ve teklifleri de bulunmaktadır. Bu konuyla ilgili son olarak şunu rahatlıkla söyleyebiliriz ki küreselleşme süreci devam ettikçe reform süreci de devam edecektir.

İkinci varsayımımızda ele alınan konu olan Anayasa'nın yerel yönetimlerle ilgili 127. madde hükmünün yeniden düzenlenmesi ile Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na konulmuş bulunan çekincelerin kaldırılması ise bu kamu reformu paketi içerisinde tam anlamıyla yer almamış bulunmaktadır.

Oysa yapılacak reform çalışmalarının Anayasal boyutunun eksik bırakılmaması yapılmış olunan düzenlemelerin Anayasa'ya uygunluğunu dolayısıyla da Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmemesini sağlayacaktır. Ülkemizde sadece bu konuyla ilgili olarak değil reform iddiası taşıyan tüm yasal düzenlemelerde genel olarak bu sıkıntı yaşanmaktadır. Örneğin özelleştirme ile ilgili birçok yasa Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'ya aykırı görülerek iptal edilmiştir. Bu ise yapılması düşünülen işler için hem zaman kaybına neden olmakta hem kamuya ekstra malî külfet yüklemekte ve hem de özellikle yabancılar için hukukumuzda olan güveni sarsmaktadır. Bu nedenle Anayasamızın yerel yönetimlerle ilgili maddesinin, tezimizin 3.bölümünde de değindiğimiz şekilde çağdaş dünya yapılanmasında yerel yönetimler için olmazsa olmaz ilkeler olarak değerlendirilmekte olan özerklik, hizmette yerellik ve katılım ilkelerini kapsayacak şekilde yeniden yazılması büyük önem arz etmektedir.

Ayrıca TBMM’nde yerel yönetimlerle ilgili olarak kabul edilen söz konusu yasalarla; Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na konulmuş bulunan çekince konularının birçoğu yasal bir hüviyete kavuşmuş bulunmaktadır. Örneğin çekince konulan maddelerden Şart’ın 6. maddesinde düzenlenmiş bulunan “yerel yönetimler kendi iç idarî örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlara uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir” hükmü 5393 sayılı Yasa’nın 48. maddesinde düzenlenmiş bulunan “beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak... gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur” hükmü ile yasallık kazanmış bulunmaktadır. Bu konulara tezimizin Yerel Yönetimler Özerklik Şartı başlığını taşıyan bölümünde ayrıntılı olarak incelediğimiz için tekrar değinmeyeceğiz. Öyleyse yapılması gereken husus, Bakanlar Kurulu’nun 3723 sayılı yasayla kendisine verilmiş bulunan yetkisini kullanarak Şart’a konulmuş çekinceleri kaldırmasıdır.

Üçüncü varsayımımız olan yerel yönetimlerimizin ve belediyelerimizin bir bütün olarak çağın gelişimlerine ve ülke gerçeklerine uygun olarak yeniden yapılandırılması bağlamında merkezî idarenin birtakım görev ve yetkilerinin yerel idarelere devredilmesi, yerel yönetimlerin özerkliğinin arttırılarak üzerlerindeki denetimin azaltılması, yerel yönetimlerin etkin bir örgüt ve malî yapıya kavuşturularak halkın katılımı ve denetiminin sağlanması gibi hemen hemen her kesimin üzerinde mutabık kaldığı hususlar olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun yasaların içerisinde düzenlenmekle birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında değerlendirildiğinde birtakım eksikliklerinin ve hatalarının olduğu tesbit edilmiş bulunmaktadır.

Bir kere bu reform paketinin çatısı işlevini görmekte olan ve TBMM’nde 15.7.2004 Tarihinde kabul edilen ancak Cumhurbaşkanınca yeniden görüşülmek üzere Meclise gönderilen ve Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri’ni içeren 5227 sayılı metnin hala yasalaşamamış olması önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir. Çünkü 5227 sayılı yasa tasarısı çerçeve bir yasa olarak –eleştiri konusu birçok hükümler ihtiva etmesine rağmen- hem merkezî idareye hem mahallî idarelere ilişkin

temel ilkeleri hem de aralarındaki işbölümünü göstermesi itibarıyla özel bir önem taşımaktadır.

TBMM’nde yerel yönetimler reformu bağlamında kabul edilen (5216, 5302, 5355, 5393 sayılı Büyükşehir Belediye, İl Özel İdare, Mahallî İdare Birlikleri ile Belediye) yasalar her şeyden önce hem 80 küsur seneye ulaşmış ve artık çağın gereksinimlerine cevap veremeyen önceki yasaları ortadan kaldırmış olması hem de geleneksel idarî anlayışımızda bir zihniyet değişikliği yaratmasıyla olumlu görülmektedir. Ancak tüm bu olumlu gelişmelere rağmen kabul edilmiş bulunan bu yasal düzenlemelerde de birtakım eksiklikler bulunmakta ve arzu edilen bir yerel yönetim yapısına kavuşmak için de bu eksikliklerin tamamlanması gerekmektedir.

Tezimiz boyunca irdelemeye çalıştığımız bu konulardan bazıları şunlardır: Yerel yönetimlerin personel ve malî yapısına ilişkin yasal düzenlemelerin çıkarılmamış olması, encümende atanmış üyelerin bulunması, yerel yönetim organlarının ve bu organların üyelerinin idarî bir kararla görevden uzaklaştırılabilmesi dikkati çeken önemli hususlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bunların yanında belediyelerimizin daha çağdaş ve işler bir yapıya kavuşması adına önerilerimiz olarak da; optimum hizmet alanı bağlamında ilçe düzeyinde bir yerel yönetim biriminin kurulması, halkın yönetimdeki denetimini ve katılımını sağlama adına seçim süresinden önce halka başarısız belediye organlarını düşürme yetkisinin verilmesi ve kent konseylerinin daha katılımcı bir anlayışla yeniden düzenlenmesi son olarak da belediyelerde e-yönetim uygulamalarının interaktif hale getirilmek suretiyle yaygınlaştırılmasının sağlanması hususları tartışılarak bu uygulamaların belediyelerimize olası katkıları ortaya konmuştur.

Sonuç olarak Avrupa Birliği üyeliğine somut adımların atılmaya başlandığı bir süreçte yerel yönetimlerimizde ve özellikle de belediyelerimizde gerçek anlamda bir reformun yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Aslında tezimiz boyunca incelemiş olduğumuz tüm bu reform çalışmaları ile ilgili olarak hem iç etkenler hem de dış etkenler birlikte değerlendirildiğinde görülmektedir ki; bu düzenlemeler gerek Ulu önder Atatürk’ün işaret ettiği “muasır medeniyetler seviyesine ulaşma” gerek topluma daha iyi hizmet sunma adına yapılması kaçınılmaz olan düzenlemelerdir.

Çünkü artık toplumumuz her anlamda kabuk değiştirmekte ve çağın gereklerine cevap vermekten uzak kalan idarî yapıyı da değişime ve gelişime zorlamaktadır.

Son olarak halkın iradesinin halkın idaresine yansıması demek olan demokrasi, çağın her alandaki hızlı gelişim ve değişimlerine ayak uydurabildiği ve yönetilenlerin yönetime ilişkin beklentilerini karşılayabildiği sürece ideal bir yönetim olabilecektir.

EKLER

EK-1: AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

ÖNSÖZ

İşbu Şartı imzalayan Avrupa Konseyi üyesi Devletler,

Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğunu düşünerek,

Bu amacın gerçekleştirilmesinin yollarından birisinin idarî alanda anlaşmalar yapmak olduğunu düşünerek,

Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek,

Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelere biri olduğunu düşünerek,

Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani olarak,

Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına kani olarak,

Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkezîliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını düşünerek,

Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini teyid ederek,

Madde 1

Taraflar bu Şart'ın 12 maddesinde belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini aşağıdaki maddelerle bağlı kabul edeceklerini taahhüt ederler.

I. BÖLÜM

Madde 2

Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukukî Dayanağı

Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır.

Madde 3

Özerk Yerel Yönetim Kavramı

1- Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.

2- Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Madde 4

Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı

1- Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.

2- Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş

olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

3- Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

4- Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörölen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezî veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

5- Yerel makamların merkezî veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin plânlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Madde 5

Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.

Madde 6

Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdarî Örgütlenme ve Kaynaklar

1- Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idarî örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

2-Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkân verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve meslekî ilerleme olanakları sağlanmalıdır.

Madde 7

Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

1- Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

2- Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde malî tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.

3- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukukî ilkelere göre belirlenir.

Madde 8

Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdarî Denetimi

1- Yerel makamların her türlü idarî denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2- Yerel makamların faaliyetlerinin idarî 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 idarî denetimine tabi tutabileceklerdir.

3- Yerel makamların idarî denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Madde 9**Yerel Makamların Malî Kaynakları**

1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli malî kaynaklar sağlanacaktır.

2- Yerel makamların malî kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3- Yerel makamların malî kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı malî sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.

5- Malî bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel malî kaynakların ve karşılanması gereken malî yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik malî eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7- Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir.

8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Madde 10**Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı**

1- Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.

2- Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

3- Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Madde 11**Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması**

Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

II. BÖLÜM**Muhtelif Hükümler****Madde 12****Yükümlülükler**

1- Her Akit Taraf, bu Şart'ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir:

- Madde 2,
- Madde 3, paragraf 1 ve 2,
- Madde 4, paragraf 1,2 ve 4,
- Madde 5,
- Madde 7, paragraf 1,

- Madde 8, paragraf 2,
- Madde 9, paragraf 1,2 ve 3,
- Madde 10, paragraf 1,
- Madde 11

2- Sözleşmeye taraf olan her Devlet onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken, bu Maddenin 1. paragraf hükümlerine uygun olarak seçtiği paragrafları Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecektir.

3- Herhangi bir Taraf Devlet, bu Maddenin 1. paragrafı hükümlerine göre Sözleşmenin henüz kabul etmemiş olduğu herhangi bir paragrafıyla veya paragraflarıyla kendini bağlı addedeceğini daha sonraki herhangi bir tarihte Genel Sekretere bildirebilir.

Sonradan kabul edilen bu tür yükümlülükler, böylece bildirimde bulunan Akit Tarafın onay, kabul veya tasvip işleminin ayrılmaz bir parçası addedilecek ve Genel Sekreterin bildirim aldığı tarihten sonra geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden başlamak üzere aynı etkiyi taşıyacaktır.

Madde 13

Bu Şart'ın Kapsayacağı Makamlar

İşbu Şart'ta yer alan özerk yerel yönetim ilkeleri Akit Tarafın ülkesinde mevcut bulunan yerel makamların tüm kategorileri için uygulanır. Bununla beraber her bir Akit Taraf, onay, kabul veya tasvip belgesini sunarken, bu Şart'ın yerel veya bölgesel makamların sadece hangi kategorileri için uygulanmasını öngördüğünü veya uygulama dışında bırakmayı öngördüğü kategorileri belirleyebilir. Avrupa Konseyi Genel Sekreterine daha sonra yapabileceği bildirimlerle, yukarıdakilerden başka yerel veya bölgesel makam kategorilerini de Şart'ın kapsamına dahil edebilir.

Madde 14

Bilgi Sağlanması

Her Akit Taraf bu Şart'ın hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla kabul ettiği mevzuat hükümleriyle aldığı öteki önlemler konusuna ilişkin tüm bilgiyi Avrupa Konseyi Genel Sekreterine iletacaktır.

III. BÖLÜM

Madde 15

İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme

1- Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi tüm ülkelerin imzasına açık olacaktır. Onay, kabul veya tasvip işlemine tabi olacaktır. Onay, kabul veya tasvip belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tevdi edilecektir.

2- Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden dördünün bu Şart'la bağlı olmayı kabul ettiklerini yukarıdaki paragraf hükümlerine uygun olarak daha sonra bildirmelerinden itibaren geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3- Bu Şart'la bağlı olmayı kabul edeceğini daha sonra beyan eden herhangi bir üye Devlet bakımından, bu Şart onay, kabul veya tasvip belgesinin tevdi Tarihinden sonra geçecek üç aylık bir süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 16

Topraklara İlişkin Hüküm

1- Herhangi bir Devlet, imzalama sırasında veya onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken bu Şart'ın uygulanacağı toprak ya da toprakları belirleyebilir.

2- Herhangi bir Devlet daha sonraki herhangi bir tarihte yapacağı ve Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne muhatap bir beyanla, bu Şart'ın uygulanma alanını beyanda belirleyeceği başka herhangi bir toprağı teşmil edebilir. Şart, bu tür topraklar için, bu beyanın Genel Sekreterin eline geçtiği tarihten sonra geçecek 3 aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3- Yukarıdaki iki paragraf çerçevesinde yapılan herhangi bir beyan, bu beyanda belirlenen herhangi bir toprak bakımından, Genel Sekretere hitaben yapılacak bir bildirim ile geri çekilebilir. Bu geri çekme, Genel Sekreterin bu bildirim aldığı tarihten sonra geçecek altı aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 17

Çekilme

1- Herhangi bir Taraf, kendisi bakımından bu Şart'ın yürürlüğe girişini izleyen beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra, bu Şart'tan çekilebilir. Bu durumlarda, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine altı ay önce bildirimde bulunulacaktır. Bu tür çekilmeler, Taraf Devlet sayısının dörtten az olmaması koşuluyla diğer Taraf Devletler bakımından Şart'ın geçerliliğini etkilemeyecektir.

2- Yukarıda paragrafta belirlenen hükümler çerçevesinde herhangi bir Taraf Devlet, 12. maddenin 1. paragrafında öngörülen sayı ve tipteki paragraflarla bağlı olduğu sürece, Şart'ın I. Bölümünün herhangi bir paragrafından çekilebilir. Herhangi bir Taraf Devlet bir paragraftan çekilerek 12. maddenin 1. paragrafının gereğini karşılamayan bir duruma geliyorsa, Şart'ın kendisinden de çekilmiş sayılacaktır.

Madde 18

Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri :

- a) Her imzalamayı;
- b) Tüm onay, kabul veya tasvip belgelerinin tevdiini;
- c) Bu Şart'ın 15. madde hükümlerine göre her yürürlüğe giriş Tarihini;
- d). 12. Maddenin 2. ve 3. paragraflarının hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim;
- e) 13. Maddenin hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim;
- f) Bu Şart'a ilişkin diğer herhangi bir işlem, bildirim veya yazışmayı Avrupa Konseyi üyesi Devletlere bildirecektir.

Yukarıdaki hükümleri kabul zımında gereği gibi yetkili kılınmış aşağıda imzaları bulunanlar işbu Şart'ı imzalamışlardır.

Avrupa Konseyi arşivlerinde saklanacak işbu Sözleşme, İngilizce ve Fransızca olarak ve her iki metin de aynı derecede geçerli olmak üzere, tek nüsha halinde 15 Ekim 1985 Tarihinde Strasbourg'da düzenlenmiştir. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Avrupa Konseyi üyesi Devletlerin her birine bu Şart'ın aslına uygun suretlerini iletacaktır.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AKSU, Abdülkadir, **Belediyelerimizin Yeni Hükûmetten Beklentileri**, TBB-KAV Yay., Ankara-2002.

ALICI, Orhan Veli, **Belediyelerin İç ve Dış Denetimi**, Mahalli İdareler Derneği Yay., Ankara-2007.

ARSLAN, Süleyman, **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezî İdarenin Mahallî İdareler Üzerindeki Denetimi**, AİTİA Yay., Ankara-1978.

AYDOĞAN, Mahmut, **Yerel Yönetimlerde Bir Karşılaştırma**, Yerel Demokrasi Yay., Antalya-2001.

BUDGE, I., **The New Challenge of Direct Democracy**, Polity Pres, Cambridge-1996.

ÇINAR, Tayfun- Birgül A.GÜLER, **Yerel Maliye Sistemi**, TODAİE Yay., Ankara-2004.

ÇİTÇİ, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil**, TODAİE Yay., Ankara-1989.

ÇOKER, Ziya, **Mülkî Yönetim ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, TİD Yay., Ankara-2003.

DALTON, Russel, **Citizen Politics: Public Opinion And Political Parties in Advanced Industrial Democracies**. CQ Press., Washington-2006.

ERBAY, Yusuf-YENER, Zerrin, **Avrupa Konseyi**, WALD Academy, İstanbul-1999.

- EREN, Erol, **Yönetim ve Organizasyon**, Beta Yay., İstanbul-2001.
- EROĞUL, Cem, **Devlet Yönetimine Katılma Hakkı**, İmge Yay., Ankara-1991.
- ERYILMAZ, Bilâl, **Kamu Yönetimi**, Akademi Ktb., İzmir-1995.
- FERNANDO, A, **Good Governance and Decentralisation in Asia**, Manuscript-1997.
- GİRİTLİ, İsmet- Pertev BİLGİN-Tayfun AKGÜNER, **İdare Hukuku**, Der Yay., İstanbul-2001&2006.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, İmaj Yay, Ankara-1999.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku-Müfettişlik Sınavına Hazırlık**, Alkım Yay., Ankara-1992.
- HATİPOĞLU, Muzaffer- Ali PARLAR, **Belediye Yerel Yönetim Hukuku ve Mevzuatı I**, Yayın Matbaacılık, Ankara-2005.
- HEBBERT, Michael, **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler-Uluslararası Seminer**, TBD-KAV Yay., Ankara-1995.
- JOYCE, Peter, **Politics**, Cox Yay., Londra-1996.
- KAHRAMAN, H.Bülent – A. Yaşar SARIBAY– Fuat KEYMAN, **Katılımcı Demokrasi, Kamusal Alan ve Yerel Yönetim**, WALD Yay., İstanbul-1999.
- KALABALIK, Halil, **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama**, Seçkin Yay., Ankara-2005.
- KARLUK, Rıdvan, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Beta Yay., Eskişehir-1995.

KAVRUK, Hikmet, **Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi**, Odak Yay., Ankara-2004.

KELEŞ, Ruşen, **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, TBD-K AV Yay., Ankara-1999.

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yay., İstanbul-1994.

KELEŞ, Ruşen-Fehmi YAVUZ, **Kentleşme Politikası**, Turhan Yay., Ankara-1983.

KIELY, R. , **Globalization, Neo-liberalism and the State, The New Political Economy of Development**, Palgrave, 2007

MENGİ, Ayşegül, **Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, İmaj Yay., Ankara-1998.

MILBRATH, Lester, **Political Participation**, Rand McNally&Company, Chicago-1965.

NADAROĞLU, Halil, **Mahallî İdareler**, Beta Yay., İstanbul-1994.

NADAROĞLU, Halil, **Mahallî İdareler Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, Beta Yay., İstanbul-2001.

NALBANT, Atilâ, **Üniter Devlet-Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul-1997.

OECD, e-book entitled **Citizens as Partners- Information, Consultation and**

Public Participation in Policy Making, 2001

ONAR, Sıddık Sami, **İdare Hukukunun Umumî Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul-1966.

- ORTAYLI, İlber, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yay., İstanbul-1985.
- OSBORNE, S.P., BROWN, K. **Managing Change and Innovation in Public Service Organizations**, Routledge, London-2005.
- ÖZAY, İl han, **Günişğında Yönetim**, Alfa Yay., İstanbul-1996.
- ÖZER, Attila, **Anayasa Hukuku, Genel İlkeler**, Genişletilmiş 2. bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2005.
- ÖZBUDUN, Ergun, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara-1998.
- PİRLER, O.,-Nuri TORTOP-Ahmet BAŞSOY, **Belediyeler ve İdarî Vesayet**, TBD-KAV Yay., Ankara-1995.
- RAO, N., **Reviving Local Democracy**, PP Pres, Briston-200.
- SAVİTCH, H, **Globalism and Local Democracy**, Palgrave Macmillan, New York-2003.
- SMİTH, Graham, (2005). **Beyond The Ballot: 57 Democratic Innovations From Around The World**, The Power Inquiry, London-2005..
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin, **Yerel Yönetimler**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yay., İzmir-1996.
- ULUSOY, Ahmet- Tekin AKDEMİR, **Mahallî İdareler Maliyesi**, Seçkin Yay., Ankara-2002.
- ÜNÜSAN, Teoman, **Avrupa'da Yerel Yönetimler**, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara-1996.

YALÇINDAĞ, Selçuk, **Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler**, TÜSİAD Yay., İstanbul-1995.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, **Belediye Yönetimi**, Zirve Ofset, Ankara-1996.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, **Türkiye’de Devletin ve Demokrasinin Yeniden Yapılanması**, Doruk Matbaası, İstanbul-2001.

YETER, Enis – Belma ÜSTÜNIŞIK, **Belediyelere Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, TBD-KAV Yay., Ankara-1998.

YILDIRIM, Ramazan, **İdare Hukuku Açısından GAP**, Cemre Yay., Diyarbakır-2000.

YILDIRIM, Turan, **Türkiye’nin İdarî Teşkilâtı**, Alkım Yay., İstanbul-1999.

MAKALELER

ADONIS, Andrew, **The Observer**, 20.07.1997.

AKDEMİR, Süleyman Ruhi, “Türk Yerel Yönetimlerine Yeniden Bir Bakış”, **Yerel Yönetim ve denetim Dergisi**, Ocak-2002.

AKTAN, Coşkun Can, “Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanması”, **Türk İdare Dergisi**, Haziran-1998.

AKTEL, Mehmet-Dilek MEMİŞOĞLU, “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Nobel Yay, Ankara- 2005.

- AKYILDIZ, Ali, "Subsidiarity İlkesi ve Türkiye'nin İdarî Yapısına Etkileri", **Türk Hukuk Dünyası Dergisi**, Ekim-2000.
- ALTINOK, Ramazan- Türksel Kaya BENSGHİR, "Türk Kamu Yönetiminde E- Dönüşümün Yerel Boyutu" **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Nobel Yay., Ankara-2005.
- APAN, Ahmet "Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ve Yerel Yönetimlerimiz" **Hukuk ve Adalet (Eleştirel Hukuk Dergisi)**, Nisan/Haziran-2004.
- AYMAN GÜLER, Birgül, "Açılış Bildirisi", **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., Ankara-2001.
- BAŞSOY, Ahmet, "Mahallî İdareler Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Ocak-1998.
- BATUM, Süheyl, "Türkiye'de Devlet-Toplum İlişkilerine Demokratik Devlet Anlayışı Açısından Bir Bakış", **Yeni Türkiye**, Mayıs-Haziran 1995.
- BULDAŞ, Halil İbrahim, "5393 Sayılı Belediye Kanununun 13. Maddesi İle Düzenlenen Hemşehri Hukukunun Mahalli İdareler Mevzuatında Gelişimi Üzerine Bir İnceleme", **İdari ve Mali Mevzuat Dergisi**, Ekim-2007.
- BULDAŞ, Halil İbrahim, "Belediyelerde Ölçek Sorunu ve Ölçek Sorununun Çözümüne Yönelik Öneriler, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Şubat-2008.
- CAMARA, Manuel, "AB Sürecinde Yerel Yönetimler Zirvesi-2" TBD Yay., Ankara-2002.
- CANPOLAT, Hasan, "Nasıl Bir Mahallî İdare Reformu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Ekim-1997.

- CERİTLİ, İsmail, “Kentsel Hizmetlerde Verimlilik Açısından Optimum Kent Büyüklüğü Araştırması”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., Ankara-2001.
- COŞKUN, A.Vahap, “Yerel Yönetimler ve demokrasi”, **Türk İdare Dergisi**, Mart-1999.
- ÇİMEN, Adnan, “İlçeler İçin Optimal Ölçek Belirleme Sorunu: 104 Kanun Teklifi Üzerine Bir İnceleme”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık-2007.
- ÇUKURÇAYIR, M.Akif, “Siyasal Katılım Olanakları Açısından Yerel Siyaset”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Nobel Yay., Ankara-2005.
- DAŞÖZ, Halil İbrahim, “Avrupa Birliği’nin Malî Yardımları ve Belediyeler”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Nisan-Mayıs 2005.
- DAUDOV, Murat, “Dış Etkenler ve Türk Yerel Demokrasisi”, http://www.marmara.gov.tr/document/dergi/ab_birlik_dergisi_nisan_08.pdf, 27.05.2008.
- DEMİR, Recep, “Yerel Yönetimlerde Halkın Katılımı, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Kasım-2006.
- DEMİRKAYA, Yüksel, Recep BOZLAĞAN, “Londra Anakent Belediye Sistemi ile Türk Anakent Belediye Sisteminin Karşılaştırılması”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I**, Nobel Yay., Ankara-2005.
- DURA, Yahya Can, “Dünya Uygulamaları Bağlamında “Kalkınma Ajansları”nın Yapısal Analizi, **Türk İdare Dergisi**, Haziran-2007.
- ERBAY, Yusuf, “Küreselleşen Dünyada Türkiye”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık 1998.

- ERTAN, Birol, “Yerel Yönetim Kavramı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Ocak-2002.
- ERYILMAZ, Bilâl, “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve değişim İhtiyacı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Temmuz-2002.
- FINDIKLI, Remzi, “Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Eylül-1996, s.108.
- FIRAT, Fırat, “Gıda Güvenliği Denetiminde Bakanlık-Belediye Çatışması”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Ocak-2008.
- GAVENTA, J.&C. VALDERAMMA, C., “Participation, Citizenship and Local Governance,” <http://www.uv.es/~fernandm/Gaventa,%20Valderrama.pdf> 10.12.07.
- GERAY, Cevat, “Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”, **Yeni Türkiye**, Mayıs-Haziran-1995.
- GERAY, Cevat, “Değerlendirme ve Tartışma Paneli”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., Ankara-2001.
- GÖKBUNAR, Ramazan “Etkin Devletin Temel Unsurları”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık-2004.
- GÖKSU, Turkut, “Halkın Yerel Yönetimlere Katılımı ve Temsili”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., Ankara-2001.
- GÖNÜL, Mustafa, “Anayasa Yargısı Açısından Yerel Demokrasi”, **Yeni Türkiye**, Mayıs-Haziran 1995.
- GÖRMEZ, Kemal, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Mayıs-Haziran 1995.

- GÜNGÖR, Servet, “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Bir Olgu: E-Devlet”,
Türk İdare Dergisi, Aralık-2007.
- KAPLAN, Ersin, “Yerel Yönetimler Maliyesi ve Bütçe Süreci”, **Türk İdare Dergisi**,
Mart-2007.
- KARA, Şükrü, “İngiliz Mahallî İdaresi”, **Yeni Türkiye**, Mayıs-Haziran 1995.
- KARAER, Tacettin, “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Amme İdaresi Dergisi**, Eylül-1990.
- KARAHANOĞULLARI, Onur, “Fransa Cumhuriyeti 2004”,
www.politics.ankara.edu.tr (24.09.2004).
- KARAKURT TOSUN, Elif, “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları”, **PARADOKS, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi, (e-dergi)**, <http://www.paradoks.org>, ISSN 1305-7979, Temmuz-2007.
- KARATEPE, Şükrü, “Türkiye’nin Yönetim Sorunları”, **Yeni Türkiye**, Mayıs-Haziran-1995.
- KERİMOĞLU, Baki, “Merkezî Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Kaynak Paylaşımı”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Temmuz 2005.
- KOÇDEMİR, Kadir, “Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler”, **Türk İdare Dergisi**, Mart 2002.
- KOÇDEMİR, Kadir, “Mukayeseli Mahallî İdareler Tarihi”, **Türk İdare Dergisi**, Eylül-1999.
- KUCHTA-HELBLING, Catherine, Barriers to Participation,
<http://www.cipe.org/pdf/informalsector/informalEnglish.pdf>, s.47.
(09.06.2008).

KURUCU, İrfan, “Merkezî Hükûmetin Taşra Örgütlenmesi Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Ağustos-1998.

LOWNDES, V., PRATCHETT L. and STOKER G, “Trends in Public Participation”, **Public Administration**, Vol.79. 2001, s.205-222.

LUTTER, Nina, “Decentralization, a set of policies that encompasses fiscal, political and administrative changes, can impact virtually all aspects of development”, World Bank-2001,
www.bmz.de/EN/service/infothek/fach/spezial/spezial059pdf.pdf (09.06.2008).

MAHMUTOĞLU, Abdulkadir, “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Eylül-2006.

MUMCU, Uğur, “İngiliz Hukuku’nda Ultra Vires Kavramı”
<http://auhf.ankara.edu.tr/dergiler/auhfd-arsiv/AUHF-1970-27-01-02/AUHF-1970-27-01-02-Mumcu.pdf> (11.06.2008).

MUTLU, Ahmet, “Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Örgütleri Etkileşimi Bakımından Yeni Belediye Yasasının Değerlendirilmesi”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Şubat-2006.

NEBİOĞLU, Hüseyin, “Bölgeselleşme Hareketleri Bağlamında 21.Yüzyılda Türkiye”, www.dpt.gov.tr, 1 Mart 2003.

NUMAOĞLU, Nurşen, “Avrupa Birliği’nde Yapısal Politikalar ve Yapısal Fonlar”, **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Uluslararası Seminer**, TBB Yay., İstanbul-2003.

ODYAKMAZ, Zehra- Tufan ERHÜRMAN, “Ombudsman Kurumunun Cumhuriyet Rejimine Katkısı”, **Yeni Türkiye**, Eylül-Aralık 1998.

OSMANOĞLU, Burhan, “Avrupa Birliği Mali Yardımlarının Kullanımı ve Yönetimine Yönelik Türkiye’de Oluşturulan Yapı: Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Nisan-2007.

ÖKMEN, Mustafa, “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Nobel Yay., Ankara-2005.

ÖNER, Şerif, “Türkiye’de Merkezî Yönetim İle Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi”, **Türk İdareciler Dergisi**, Mart-1997.

ÖNER, Şerif, “Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimlerin Kurumsallaştırılması”, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Alfa Yay., İstanbul 2002.

ÖNER, Şerif, “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Nobel Yay., Ankara-2005,

ÖZARSLAN, Mustafa, “Yerel Yönetimler Maliyesi”, **Türk İdare Dergisi**, Eylül-1994.

ÖZCAN, Mehmet, “Subsidiarite İlkesi’nin AB’nde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., Ankara-2001.

ÖZER, Ahmet, “Fransa’da Merkezî İdare ve Yerel Yönetimlere Toplu Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, Eylül-1992.

ÖZER, M. Akif, “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, Mart-2000.

ÖZTEKİN, Ali, “Devletin Asli ve Sürekli Görevleri (Temel Kamu Hizmetleri) ve Özellikleri”, **Türk İdare Dergisi**, Haziran-2007.

- ÖZTÜRK, Namık Kemal, “Kamu Yönetiminde Verimlilik”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık-2004.
- P. NATHAN, Richard, “Note on Theories of Local Government”, **www.rockinst.org** 8.4.2004.
- PHILIPS, A., “Why Does Local Democracy Matter”, in Pratchett L, Wilson D, (eds.), **Local Democracy And Local Government**, Macmillan, London-1996.
- SCHNEPPER, Robert, “Avrupa Birliği Mevzuatı ve Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri” **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Uluslararası Semineri**, TBB Yay., İstanbul-2003.
- SCHUMAN, Tom, “Local Government Efficiency”, **<http://www.bizvoicemagazine.com/archives/04marapr/Local.pdf>**, (09.06.2008).
- SOYSAL, Abdullah “Yerel Yönetimlerde Kaliteli Hizmet Anlayışının Geliştirilmesi ve Kurumsallaştırılması”, **Türk İdare Dergisi**, Mart-2006.
- STOKER, Garry, “Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy”, in D.King and G. Stoker (eds.), **Rethinking Local Democracy –** Macmillan, London-1996
- ŞEN, A.Fulya, “Kamu Yönetiminin İyileştirilmesinde Halkla İlişkilerin Rolü”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Kasım-Aralık-2002.
- ŞENGÜL, Tarık, “Yerel Yönetim Kuramları: Yönetimden Yönetişime”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Temmuz-1999.
- TAMER, Mustafa, “Yerel Yönetimler Yönünden E-Devlet Projesi ve İnternet Kanunu”, **İdari ve Mali Mevzuat Dergisi**, Eylül-2007.

TOBİN, J., “Financial-Globalisaton”, **Proceedings of the American Philosophical Society**, Vol. 143, No. 2 (Jun., 1999), pp. 161-167.

TOPRAK KARAMAN, Zerrin, “Belediyelerde Yurtiçi ve Sınır ötesi İşbirliği”, **İsveç ve Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Avrupa Birliği Uluslararası Seminer**, TBB Yay., Ankara-2004.

TORLAK, Sevinç-Zuhal ÖNEZ, “Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’e Bakış”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**.

TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”, **Yeni Türkiye**, Mayıs-Haziran 1995.

TORTOP, Nuri, “Demokratik Mahallî İdare Anlayışının İlkeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Mayıs 1992.

TÜRKMEN, İlter, “Yerel Yönetimler”, **Hürriyet Gazetesi**, 4 Temmuz 2000.

ÜNÜSAN, Teoman, “Seçilmişler-Atanmışlar”, **Yeni Türkiye**, Mayıs-Haziran 1995.

ÜRÜN, Halil, “Mahallî İdareler Reformu ve Mahallî İdarelerin Yeniden Yapılanması”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Nisan-1998.

ÜRÜN, Halil, “Özerk Belediyeler Hizmete Canlılık Getirecek”, **Mahallî Bülten**, S.1, Ankara-1991.

ÜSKÜL, Zafer, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları”, **Yeni Türkiye**, Mayıs-Haziran-1995.

ÜSTE, Rabia Bahar “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, **Türk İdare Dergisi**, Eylül-2005.

- ÜSTÜNİŞİK, Belma, “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Plânında Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Kasım 1996.
- VAROL, Muharrem, “Yerel Temsilden Katılıma: Kuram ve Gerçeklik”, **Yerel Yönetim Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yay., Ankara-2001.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Mart-1995.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu” **Amme İdaresi Dergisi**, Mart-1993.
- YENER, Ergün, “Yerel Yönetimlerde Özelleştirme”, TBD-KAV Yay., Ankara-1995.
- YETER, Enis-ÜSTÜNİŞİK, Belma, **Belediyelere Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi**, TBD-KAV Yay., Ankara-1998.
- YILDIRIM, Ramazan, “59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirilmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Nisan-2006.
- YILDIRIM, M. Ali, “Tarihi Gelişimi İçinde İngiliz Mahallî İdareleri”, **Türk İdare Dergisi**, Aralık-1990.
- YILDIRIM, Uğur, “Yerel Yönetimlerde Alternatif Hizmet Sunumu”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, Nobel Yay., Ankara-2005.
- YÜKSEL, Fatih, “Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar**, Nobel Yay., Ankara-2005.
- ZERBİNATİ, Stefania, “Europeanization and EU Funding in Italy and England. A Comparative Local Perspective”, **Journal of European Public Policy**, Volume 11, Number 6, December 2004.

KARAR, PROGRAM, TEZ VE RAPORLAR

59. Hükûmet Programı, **Resmî Gazete**, 24 Mart 2003.

2003 Yılı Programı, **Resmî Gazete**, 15 Mart 2003.

Anayasa Mahkemesi Kararı, E.1987/18, K.1988/23, **AMKD**, S.24.

Anayasa Mahkemesi Kararı(E.1987/18-K.1988/23), **www.anayasa.gov.tr**
15.05.2004.

Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırmaları**, Kent Basımevi, İstanbul-1993.

BAYINDIR, Savaş, İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-2007.

DETR,,**Enhancing Public Participation in Local Government- A Research Report**,
Democracy Network, London-1998.

K. BİLGİÇ, Veysel, Türkiye ve İngiltere’de Merkezî Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında İdarî ve Malî İlişkiler, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya-1997.

KONAK, Turan, Yerel Yönetimlerde Denetim, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul-2003.

KÖSECİK, Muhammet, Central-Local Government Relations in The Thatcher Years 1979-1990, Yayımlanmamış Doktora Tezi, University of Leeds Department of Politics, June-1999.

SÜTLÜOĞLU, İmdat, Mahallî İdareler ve Yeniden Yapılanma, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, İşletme Anabilim Dalı, Trabzon-1999.

TODAİE, **KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Genel Raporu**, Ankara-1991.

TOKER, M. Cem, Dünyadaki Yeni Eğilimler Işığında Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-2001, s.111’den Yusuf ERBAY-Zerrin YENER, **Avrupa Konseyi**, WALD Academy, İstanbul-1999.

UNDP, **Human Development Report**, New York-1993.

YILMAZ, Zübeyde, İngiltere, Fransa ve Türkiye’de Yerel Yönetimler, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara-2002.

DİĞER KAYNAKLAR

Ankara Büyükşehir Belediyesi, **Yerel Yönetimler**, BEM Yay., Ankara-1991.

Cumhurbaşkanlığı, **Çankaya 1999**, Ankara-2000.

Hizmet-İş Sendikası, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Ankara-1999.

İçişleri Bakanlığı, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, Türk İdare Dergisi’nin Aralık 1995 Eki.

İçişleri Bakanlığı, **21. Yüzyılda Yönetim**, Türk İdarî Araştırmalar Vakfı Yay., Ankara-2003.

İçişleri Bakanlığı, **Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı**, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara-1995.

İçişleri Bakanlığı, **Yerel Yönetimlerde Malî Yönetim**, Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yay., Ankara-1995.

İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, **Cumhuriyet'in 75. Yılında Mahallî İdarelerimiz**, Ankara-1998.

İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, **Mahallî İdareler Reformu Kanun Taslakları**, Ankara-1997.

İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, **Mahallî İdareler Reformu**, Ankara-1998.

İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, **Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları**, Ankara-1995.

İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, **Dünyada Mahallî İdareler**, Ankara-1999.

İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, **Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı-Yerel Yönetimlerin Ekonomik Katılımları**, Ankara-1998.

İKV, **AB Tam Üyeliğinin, Türkiye Vatandaşlarına Sağlayacağı Faydalar**, İKV Yay., İstanbul-2005.

İKV, **AB ve Türkiye-AB İlişkileri Temel Kavramlar Rehberi**, İKV Yay., İstanbul-2005.

İKV, **Avrupa Birliği ve Türkiye-AB İlişkileri Hakkında Doğru Bilinen Yanlışlar**, İKV Yay., İstanbul 2004.

TBD-Hollanda Belediyeler Derneği, **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler**, TBD Yay., İstanbul-2003.

TBD-KAV, **Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı**, Ankara-1995.

TBD-KAV, **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Ankara-1994.

TBD-KAV, **Kent Konseyleri ve Yerel Gündem**, Ankara-2001.

TBD-KAV, **Avrupa Sınırötesi İşbirliği ve Sözleşmesi Çerçevesinde Yerel Yönetimler ve Türkiye**, Ankara-1999.

T.C. Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Türkiye Odalar Borsalar Birliği, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, DTM ve TOBB Yay., Ankara-2002.

TOBB, **Mahallî İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**, Ankara-1996.

TÜSİAD, **Yerel Yönetimler**, İstanbul-1997.

UN-HABITAT, **Dialogue on Urban Renaissance, Towards New Powers for Local Governments in a Globalizing World**, World Urban Forum, Barcelona-2004, www.unhabitat.org (09.06.2008).

İNTERNET SİTELERİ

www.abgs.gov.tr (1 Mart 2003).

www.anayasa.gov.tr(15.05.2004).

www.assemblee-nationale.fr (22.05.2008).

www.avrupakonseyi.org.tr, (09.06.2008)

www.basbakanlik.gov.tr(11Eylül 2003).

www.citymayors.com (11.06.2008).

www.coe.int (09.06.2008).

www.deltur.cec.eu.int (28.03.2004).

www.dpt.gov.tr (1 Mart 2003).

www.danistay.gov.tr (09.12.2007).

www.eurofakultetas.vu.lt (8.4.2004).

www.europarl.europa.eu (09.06.2008).

www.europa.eu (11.06.2008).

www.gwydir.demon.co.uk (11.06.2008).

www.kobi-efor.com.tr (22.01.2006).

www.london.gov.uk(23.04.2004).

www.politics.ankara.edu.tr(24.09.2004).

www.sonbaski.com(21.04.2008).

www.tbmm.gov.tr(11.01.2006).

www.tobb.org.tr (1 Mart 2003).

www.turkab.net.tr (1 Mart 2003).

www.türkiyeavrupavakfi.com (22.01.06)

www.tüsiad.org.tr (1 Mart 2003).

www.yerelnet.org.tr (22Ocak 2006).

www.wikipedia.org(22 Eylül 2003).

