

**T.C.  
İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YEREL YÖNETİMLER VE KÜLTÜR**

**YÜKSEKLİSANS TEZİ  
DENİZ ÇİFÇİ**

**ANABİLİM DALI:İŞLETME  
PROGRAMI:İŞLETME**

**HAZİRAN 2008**

**T.C.  
İSTANBUL KÜLTÜR ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**YEREL YÖNETİMLER VE KÜLTÜR**

**YÜKSEKLİSANS TEZİ**

**DENİZ ÇİFÇİ  
(0510010003)**

**Tezin Enstitüye Verildiği Tarih : 24 Haziran 2008  
Tezin Savunulduğu Tarih: 30 Haziran 2008**

**Tez Danışmanı: Dr.Meral ARIK TOPRAK  
Diğer Jüri Üyeleri: Prof. Dr. Ali ÖZGÜVEN  
Yrd. Doç. Dr. Gülsüm GÖKGÖZ**

**HAZİRAN 2008**

## **KISALTMALAR**

AB :	Avrupa Birliği
ABD:	Amerika Birleşik Devletleri
BM :	Birleşmiş Milletler
Ç.Y.Y.D. :	Çağdaş Yerel yönetimler Dergisi
D.M.K. :	Devlet memurları Kanunu
DB :	Dünya Bankası
K.H.K. :	Kanun Hükmünde Kararname
KAYA :	Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Raporu
MEHTAP :	Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi
STK :	Sivil Toplum Kuruluşları
TODAİE :	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

**Enstitüsü** : **Sosyal Bilimler**  
**Anabilim Dalı** : **İşletme**  
**Programı** : **İşletme Yöneticiliği**  
**Tez Danışmanı** : **Dr. Meral Arık Toprak**  
**Tez Türü ve Tarihi** : **Yüksek lisans-Temmuz 2008**

## **ÖZET**

### **YEREL YÖNETİMLER VE KÜLTÜR**

**Deniz Çifçi**

Tüm dünyada demokratikleşme, küreselleşme, yerelleşme, özelleştirme, gibi süreçlerin gelişmesi ile birlikte kamu yönetiminin rolü ve fonksiyonlarında da değişime gidilmesi düşüncesi, ülkemizin de gündemindeki önemli konulardan biridir. Bu anlamda kamu yönetimi reformu kapsamında, kamu payının küçültülmesi, kamu işletmelerinin özelleştirilmesi, hizmetlerin çoğunun yerel yönetimlere devri, sivil toplum kuruluşlarının hizmet sahalarının genişletilmesi, yönetime katılma ve yönetimde şeffaflığın sağlanması yönünde çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmanın konusunu teşkil eden 1980'den sonraki süreç, hızlı bir değişim ve yeniden yapılanma niteliğindedir. Bu tarihten itibaren tüm Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de birçok alanda değişimler yaşanmış, dışa açılma ve serbestleşme akımlarından ülkemiz de etkilenmiştir. Ancak yapılan çalışmalarda genellikle bir mevzuat oluşturma ve rapor hazırlama çabalarından öteye gidilememiştir. Özellikle son yıllarda Avrupa Birliği ile girilen hızlı müzakere süreci ile beraber Türkiyedeki yerel yönetimler sorunu yeniden ele alınması gereken ve bu yönde ciddi reformların yapılması gerektiği çok net biçimde açığa çıkmıştır. Bununla beraber Türkiye'de var olan ve sürekli eleştiri konusu yapılan demokrasi, çok kültürlülük, gelir dağılımı eşitsizliği, temsil v.b

sorunların çözümü için özerk yönetim ilkesi ve yerel demokrasinin geliştirilmesi bu sorunların çözümü noktasında oldukça önemlidir. Bu amaçla ilgili çalışmada Türkiye’de yerel yönetim olgusunun nasıl algılandığı ve siyasal kültür ile ilişkisi bağlamında incelenecektir.

**Anahtar Sözcükler:** Yerel Yönetim, Demokratikleşme, Siyasal Kültür, Özerklik, Yerel Yönetim Reformu

**Bilim Dalı Sayısal Kodu:**

**University** : **İstanbul Kültür University**

**Institute** : **Institute of Social Science**

**Depertmant** : **Business Administration**

**Programe** : **Master of Business Administration**

**Supervisor** : **Dr. Meral Arık Toprak**

**Degree Award and Date** : **MA-jully 2008**

## **ABSTRACT**

### **LOCAL ADMINISTRATIONS AND CULTURE**

**Deniz Çifçi**

The idea of alternation of the role and function of public administration within development of processes such as democratization, globalization, localization, customizing as in all over the world is one of the crucial issues of our country agenda. In this sense, within the scope of public administration, there are studies on belittling of public administration, privatization of public corporation, conveying most of services to the municipal corporations, expansion of nongovernmental organizations' service areas, codetermination and providing transparency in administration. The process after 1980 which make the subject of this survey is a rapid alternation and reconstruction. Henceforwards Turkey has had a change in a lot of areas as in all over the world, our country is affected from the trends of foreign exposition and deregulation. Generally the past surveys cannot go further than composing a regulation and preparing a report. Especially



İÇİNDEKİLER	
KISALTMALAR	iii
ŞEKİL LİSTESİ	vii
ÖZET	viii
ABSTRACT	x
GİRİŞ	1
1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE	3
1.1.Yerel Yönetim Kavramı	3
1.2. Yerel Yönetim Olgusunun Gelişimi	9
1.3.Yerel Yönetim Olgusunun Nitelikleri	15
1.4.Yerel Yönetim Çeşitleri	20
1.4.1.Siyasi Yerinden Yönetim	21
1.4.2.İdari Yerinden Yönetim	22
1.4.2.1.Hizmet Yerinden Yönetim	23
1.4.2.2. Mahalli Yerinden Yönetim	24
1.5.Yerel Yönetim Sistemleri	24
1.5.1. Fransız Modeli	25
1.5.2 Anglosakson Modeli	26
1.5.3. Diğer Yerel Yönetim Modelleri	26
1.6.Yerel Yönetimlerin Fayda ve Sakıncaları	27
2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMİN GELİŞİMİ	30
2.1.Osmanlı Döneminde Yerel Yönetim	30
2.2.Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim	36
2.3. Yerel Yönetimlerde Reform Çabaları	43



2.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı	44
2.3.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi	48
2.3.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi	49
2.4. 1980’den Bugüne Yapılan Reform Çalışmaları	50
2.5. 2000’li Yıllarda Reform Çabalarının Genel Değerlendirilmesi	53
<b>3.TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM KÜLTÜRÜ</b>	<b>59</b>
3.1. Türkiye’de Halk Meclisleri ve Özgür Yurttaşlar Bilincinin İçeriği	59
3.1.1.Yurttaşlık Kavramı	59
3.1.2. Küreselleşme ve Yurttaşlık	61
3.1.3. Türkiye’de Halk Meclisleri ve Özgür Yurttaşlar Bilinci	65
3.2.Yurttaş Odaklı Yerel Yönetimler	70
3.3. Yerel Yönetimlerde Farklı Kültürler, Alt ve Üst Kimlikler	73
3.4. Yerel Yönetimlerde Kent ve Ekonomi	75
3.5. Demokrasi ve Yerel Yönetimler	78
<b>4.TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM SORUNLARI, ÇÖZÜMÜ VE BİR MODEL ÖNERİSİ</b>	<b>83</b>
4.1.Yerel Yönetim- Merkezi Yönetim İlişkileri	83
4.2.Yerel Yönetimler, Eyalet Sistemi ve Merkez ile İlişkisi	87
4.3.Yerel Özerklik	90
4.4.Avrupa Birliği Yerel Özerklik Şartını Türkiye’deki Yerel Yönetim Anlayışı Bağlamında Düşünmek	96
4.5 Yerel Yönetimler için Bir Model Önerisi	103
4.5.1.Modelin Önerilme Sebebi	103
4.5.2. Modelin Misyonu	104
4.5.3. Model Genel Yapısal Özeliği	104

4.5.4. Modelde Merkezi ve Yerel Yönetimin Görev ve Yetki Paylaşımı	107
4.5.5. Modelin Genel İdari Yapılanması	107
SONUÇ	111
KAYNAKÇA	114

## GİRİŞ

Bir kamu yönetimi sisteminin insanların, toplumun ihtiyaçlarını gereği gibi karşılayabilmesi, etkin ve verimli olarak ayakta kalabilmesi değişen şartlara ayak uydurabilmesine bağlıdır. Hemen her alanda etkisini gösteren global değişimin, yönetsel alanda da geniş kapsamlı ve derinlemesine etkileri günden güne artmaktadır. Gelişen ve değişen dünya koşullarında yönetsel alanlar en çok etkilenen alanlar olup bu değişim ve dönüşümden etkilenmemeleri kaçınılmazdır.

Toplumsal yaşamı her yönüyle kuşatan global değişim dinamikleri, genel anlamda yönetim kuram ve uygulamalarını, daha özelde kamu yönetimlerini, devlet, yönetim ve yurttaş ilişkilerini çok boyutlu olarak etki sahasına almış durumdadır. Günümüzde kamu örgütlerine bakış tarzı değişime uğramıştır. İletişim alanında yaşanan hızlı ve kapsamlı gelişmeler, bu gün dünyanın neresinde olursa olsun, hemen her değişimi ve yeniliği insanların gözleri önüne sermektedir. İnsanın kamu yönetiminden beklentileri de buna göre biçimlenmekte ve devletler bu beklentileri karşılama yönünde daha yoğun ve organize baskılarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu değişimlere duyarsız kalan devletler de tabandan gelen baskılara çok fazla dayanamayıp bu değişim trendine adapte olmaya çalışmaktadırlar. Çağımızın küreselleşen dünya sistemi ve daha birçok faktörün de etkisiyle bu değişim dalgasından diğer ülkeler gibi Türkiye de etkilenmiştir.

Günümüzde yerel yönetimler, ülkelerin çoğunda, anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özelliği ile ülkelerin yönetim sistemleri içerisinde her geçen gün ağırlıklarını arttırmaktadırlar. Değişen dünya koşulları içerisinde merkezi yönetimlerin iş yükünün bir hayli artması nedeniyle, görevlerini yerine getiremez bir hale gelmeleri, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin halka en yakın yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesi anlayışının benimsenmesi, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda halkın beklentilerinin tam olarak karşılanmak istenmesi, kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmak istenmesi gibi nedenler yerel yönetimlerin önemini son derecede arttırmaktadır. Çünkü demokrasinin temel kurumlarından biri olarak

görülen yerel yönetimlerin, halka en yakın yönetim birimleri olarak toplumsal talepleri daha iyi karşılayacağı, kamu hizmetlerini daha hızlı ve etkin bir şekilde yerine getireceği ve halkın yönetime katılımını kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

Kamu yönetiminde reform denilince akla; kamu kurumlarının örgütlenmesinde, kamu kurumları arasındaki görev ve kaynak bölüşümünde, kamu personel yönetiminde, kamusal hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında ortaya çıkan aksaklık ve eksikliklerin giderilmesine yönelik çalışmaların bütünü gelmektedir.

Günümüzde benimsenen yaygın bir görüşe göre yerel yönetimler, özgürlük, eşitlik, temsil, katılma gibi demokrasinin ilkelerini ve amaçlarını gerçekleştiren kurumlardır. Demokratik sistemin önemli bir unsuru olarak çoğulculuğun, halk katılımının, halkın tercihleri ile talep ve beklentilerinin yönetime yansıtılmasında yerel yönetimlerin önemli rolleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler, halkın katılımını sağlamada merkezî idareye göre çok daha fazla imkân ve yeteneklere sahiptir. Yerel yönetim olgusunun geliştiği yerlerde ,halk da kendisini bu birimlere çok yakın hissedip yerelden başlayıp merkeze kadar var olan tüm süreçlere kendisini daha rahat katabilmektedir. Bu katılımın sonucunda da, demokrasinin oluşması,yayılmaması ve bu durumda genel olarak ülke demokrasisini geliştireceğini söylemek mümkündür.

Bu bağlamda çalışmanın birinci bölümünde, yerel yönetimler olgusunun kavramsal boyutu üzerinde durulacaktır. Yerel yönetimlerin gelişimi, dünyadaki uygulamalar gibi konu başlıkları bu bölümün ana başlıkları olarak değerlendirilecektir.

İkinci bölümde, Türkiye’de yerel yönetimler olgusu incelenecektir. Yerel yönetimlerin Türkiye’deki gelişimi, şu ana kadar yapılan reform çabaları ve ülkemizdeki yerel yönetimlerin mevcut durumu değerlendirilecektir.

Üçüncü bölüm yerel yönetimlerin daha mikro boyutuna ya da sosyolojik tabanına inmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, yurttaşlık, demokrasi, siyasal

katılım gibi günümüzde yerel yönetim kültürü için önemli olan bazı olgulara yer verilecektir

Son bölümde ise, Türkiye’de yaşanan yerel yönetim modelleri bağlamında farklı alternatifler tartışılacaktır. Bunun yanında AB ile müzakereleri yürüten Türkiye için, Birlik içinde yerel yönetimlerin nasıl değerlendirildiği ve ülkemizin uyumu tartışılacaktır.

## **1.KAVRAMSAL ÇERÇEVE**

### **1.1.Yerel Yönetim Kavramı**

Yerel yönetim kavramı günümüzde demokrasi tartışmalarının önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bir çok araştırmacıya göre yerelde gelişmeyen ve olgunlaşmayan demokrasi gerçek anlamda bir demokrasi olmayıp sadece özele sınırlı kalan bir demokrasidir.

Bir kısım görüşler yerel yönetim kurumlarını demokrasinin varolmasında bir gereklilik sayarken, bir takım görüşler sınırsız devlet gücüne gem vuran bir sistem olarak değerlendirmektedirler. Ama şu bir gerçektir ki; yerel yönetim kavramı, günümüz yönetim anlayışlarının mutlak bir parçası haline gelmiştir.

Yerel yönetim kuruluşlarının varlık nedeni, insanların bir arada yaşamaya başladığı tarihte, birlikte yaşamalarından kaynaklanan ihtiyaçlarını karşılama zorunluluğundan ortaya çıkmıştır. Özellikle büyük yerleşim yerleri dışında yaşayan insanlar, başta güvenlik olmak üzere birlikte yaşamaktan doğan ihtiyaçlarını gidermek için örgütlenmişler ve bu gereksinimlerini bizzat kendileri giderme yoluna gitmişlerdir.<sup>1</sup>

Ortaçağ’da merkezi otoritenin zayıflaması ile, insanların bir arada yaşamalarından doğan ihtiyaçlarını kendileri örgütlenerek gidermeleri daha güçlü hissedilen bir zorunluluk olmuş ve büyük kentlerde dahi, o kentlerde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere resmi kuruluşlar ortaya

---

<sup>1</sup> Metin Günday, *İdare Hukuku*, İstanbul: İmaj, 1999, s.45

çıkmağa başlamıştır. Daha sonraları ekonomik önem taşıyan bazı kentlere hükümdar fermanları ile, o kentte yaşayan insanlara kendi kendilerini idare etme hakları verilmiştir.<sup>2</sup>

Hükümdar fermanlarıyla verilen kendi kendilerini idare etme hakları zamanla gelişip bağımsız bir eyalet özerk bir bölge veya federal bir yönetim sistemini oluşturmuştur. Bu durumdan hoşnut kalmayan merkezi yönetimlerde farklı isimler altında farklı denetim mekanizmaları kurmuşlardır.

Yerel yönetimler (mahallî idareler), her şeyden önce “idare” kavramına dahil, idarî işlevleri olan idari kuruluşlardır. Diğer yandan yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, “idarenin denetlenmesi”nin yollarından biridir. Başka bir ifadeyle “idarî vesayet denetimi”, idarenin denetlenmesi yollarından sadece biri olup, aşağıda görüleceği gibi, idarenin diğer denetim yolları (öngörülen denetim yolunun kapsamına göre) aynı zamanda yerel yönetimler üzerinde de söz konusu olmaktadır. Bazı ülkelerde idari denetim veya vesayet denetimi daha çok siyasi vesayet denetimi şeklinde vuku bulmaktadır. Özellikle üniter devletlerde bu durum daha çok yaygındır.

En geniş tanımıyla yerel yönetimler merkezi idarenin elindeki güç, yetki ve sorumlulukların merkez dışındaki diğer tüzel kişilerine devredilmesi olarak kabul edilmektedir. Bu yetki devri kamusal hizmetlerin görülmesi ve buna bağılı olarak harcamada bulunması, gelir kaynaklarının elde edilmesi ve politik karar alma konusunda olabilmektedir.<sup>3</sup>

Yerel yönetim ya da yerinden yönetim olarak isimlendirilen idari sistem; genel olarak, az ya da çok geniş yetkilerin, devletten ayrı topluluklara bırakılmış olduğu ve seçilmiş organlarla yönetildiği bir kurumsal örgütlenme sistemini anlatmaktadır. Türkiye’de Âdem-i Merkeziyetçilik olarak da kavramsallaştırılan bu yapılanmanın en önemli ve eski örneği olan yerel yönetim kurumunun temelinde demokrasi değerleri vardır. Yerel toplulukların kendilerini en çok ve en yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerine, özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngören bu değerler, daha çok

---

<sup>2</sup> Günday 45.

<sup>3</sup> Dilek Dileyici, Tarık Vural, “ İdarelerarası Rekabet ve Mali Yerinden Yönetim”, Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları, Ankara: Seçkin, 2005,s. 231.

klasik liberalizmin ilk zamanlarında ortaya atılan düşüncelerden geliştirilen özgürlük, eşitlik ve refah gibi kavramalarla ifade edilmektedir.<sup>4</sup>

Uygulamada yerel yönetim, her ülkenin siyasal, yönetsel ve iktisadi düzeni ile ilgili geleneklere göre şekillenmektedir. Örneğin ABD’de yerel yönetimler sisteminin yapısından kaynaklanan bazı özellikler göstermekteyken, bu ülkede yerel yönetim birimleri çeşitli üye devletlerde değişik fonksiyonlara sahiptir. Yerel yönetim deneyiminin en eski olduğu ülke ise İngiltere’dir.<sup>5</sup>

Yerel yönetimlerin demokrasinin gelişimi kadar hizmetin etkin sağlanması açısından da öneminin büyük olduğu kabul edilmektedir. Bu açıdan yerel yönetimler karar organlarının oluşumuna ve karar alma süreçlerine müdahale edilmeyen, bağımsız gelir kaynaklarına sahip, görevleriyle ilgili gelir kaynaklarıyla donatılan, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini gören kuruluşlar olmak durumundadır. Bu noktada Avrupa Kentsel Şartı ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nın ifade edilen temel değerleri düzenlemeye en yakın metinler olduğunu söyleyebiliriz.<sup>6</sup>

Özellikle demokrasinin gelişmesi ve hizmetlerin daha etkin ve hızlı sunulması Avrupa Kentsel Şartı ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nda geniş yer almaktadır. Hizmetin zamanında ve yerinde ulaşmadığı yerlerde halkın yönetime katılımının oldukça zayıf olduğu ve bunun sonucunda da yerel demokrasinin ve halk denetiminin gelişmediği görülmektedir.

Batı’da yerel yönetimlerin birer sivil toplum örgütü olarak geliştiği, kamu yönetimi içerisinde çağdaş anlamda yerel yönetimlere yer verilmesinin Ortaçağ’a kadar uzandığı kabul edilmektedir. Bununla beraber bugünkü anlamda yerel yönetim düşüncesinin; klasik liberal yerel yönetim anlayışı, beledi yerel özerklik ve reform hareketi, beledi sosyalizm, beledi sosyalizm ya da refah devleti belediyeciliği, yerel sosyalizm, yerel Marksizm, Sosyalist kent yönetimi, kentsel

---

<sup>4</sup> Mustafa Ökmen, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*, Celal Bayar Üniversitesi Dergisi, Cilt:1, Sayı:10, 2003:119

<sup>5</sup> Zerrin Toprak Karaman, *Yerel Yönetimler*, İzmir: Anadolu,1992,s. 9.

<sup>6</sup> Kemal Görmez, “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt:4, 2000: s.82.

sosyal hareketler, yeni liberalizmin yerel yönetimlere bakışı ve alternatif yerel yönetim hareketleri aşamalarından geçtiği kabul edilmektedir.<sup>7</sup>

Yönetim yerinden yönetim sistemi uygulama alanına göre yer bakımından yerinden yönetim ve hizmet bakımında yerinden yönetim olarak iki kısımda incelenmektedir:<sup>8</sup>

- Yer bakımından yerinden yönetim, bir yörede oturan kişilere o yörede oturmaları nedeniyle, genel ve ortak çıkarları korumak ve yönetmek konusunda tanınan özerklidir. Ülkemizde belediyeler, köyler ve il özel idareleri bu tür yerinden yömetime örnektir. Yer bakımından yerinden yömetime belli bir bölge veya yöre sakinlerini ilgilendiren ortak ihtiyaç ve çıkarlar, o bölge veya yöre insanları tarafından meydana getirilen ve seçilen organlar eliyle karşılanır. Bu organlar devlet tüzel kişiliği gibi kamu gücünden faydalanırlar, icrai kararlar alırken mahalli konularda yeni hukuki durum veya yükümlülük getirebilir, gerekirse güç kullanabilirler.

- Hizmet bakımından yerinden yönetim, belli bir hizmetin merkez örgütünden ayrı ve hukuki bir varlığa sahip kurumlar eliyle yürütülmesidir. Bazı hizmetlere duyulan ihtiyaç, taşıdığı özellik ve teknik işler dolayısıyla merkezin dışında örgütlenmeye ihtiyaç duyulmasını sağlamaktadır. Barolar, ticaret ve sanayi odaları bu tür kurumlara örnek oluşturmaktadır.

Literatürde çoğu zaman eş anlamlı kullanılmasına rağmen, yerellik ve yerel yönetim kavramlarının aslında türdeş olmadığını söyleyebiliriz. Devlet örgütlenmesinin aşağıdan yukarıya kurulmasını öngören yerellik, yerelleşme kavramının tersine yukarıdan aşağıya bir yetki devri sürecini değil, yetkileri önce en alt kademeye bırakma, bu kademenin taşıyamadığını bir üste çekme biçiminde bir yapılanma süreci olarak ifade edilmektedir. Yerellik ilkesinde hedef hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından verilmesidir. Bu birimin yerel yönetim birimi ya da merkezi yömetime bağlı bir birim olup olmadığı ilkenin uygulanması açısından çok da önemli değildir.<sup>9</sup> Yerellik ilkesinde hedef

---

<sup>7</sup> Burhan Aykaç, "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt:1, 1999,s. 3.

<sup>8</sup> Cengiz Akın, "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 414, Mart 1997:113; Dileyici, Vural, 231.

<sup>9</sup> Ahmet Apan, "AB Mevzuatında Yerellik İlkesi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 450, Mart 2006: s.34.



hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından verilmesidir. Yani burada önemli olan görevin kapsam ve niteliği, yetkinlik ve ekonomik gerekler” dikkate alınarak ilkeyi uygulayacak makamların tespit edilmesidir.

“Yerel” terimi, genellikle yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan halkın bir yerle (toprakla, alanla) olan bağlantısını ifade etmektedir. İnsanların yerleştiği her yere tüm yerel hizmetler götürülemezle beraber, belli bir yoğunlukta bir araya gelen insanların yerleştiği bir yerde yerel hizmetlerin yerine getirilebilmesi mümkün olabilmektedir. İşte böyle bir yörede yerleşik bulunan insanların sırf o yörede oturmalarından dolayı ortaya çıkan müşterek ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için yetki ve görevlerin merkezî idareden, işlem ve eylemlerinin devlet tarafından denetlendiği yerel idarelere devrine olanak sağlayan bir sistem olarak yerinden yönetim ilkesi kabul edilmiştir. Yerinden yönetim, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, merkezce kullanılmakta olanlardan başka işlevleri yasaların belirlediği çerçevede görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akçal bir takım yetkilerle donatılmalarıdır.<sup>10</sup>

Bu yetkilerin yerel yönetimlere devri bir çok ülkede veya yerel yönetim biriminde tam anlamıyla bağımsız olmayıp merkez tarafından o ülkenin yönetim ve sosyolojik yapısına göre denetim altında tutulmaktadır. Yerel yönetimlere tanınan tüzel ve siyasal yetkiler oldukça sınırlı tutulmaktadır.

Yerel yönetim (local self government) ise yerel halkın kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir dizgenin adıdır. Yerel yönetimler, devletin tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler ve kendilerine tanınan idarî ve malî özerkliğin şartları içinde kendi kendilerini yönetmeye yetkilidirler. Başka bir ifadeyle mahallî idareler, kamu yönetimi sisteminin bir parçası ve mahallî sınırlar içinde yaşayan halkın yararlanabileceği bölgesel nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevli olan kuruluşlardır. Buna göre yerel yönetim, “devlet içinde belli bir bölgede yerleşmiş insan topluluklarının ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş özerk birimler” ya da yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yine yasaların belirlediği çerçevede merkeze bırakılmış

---

<sup>10</sup> Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan, 2001, s.56-57.

olanlar dışındaki işlevleri görebilmek için kurulmuş tüzel kişilikler şeklinde tanımlanabilir.<sup>11</sup>

Yukarıda yapılan değerlendirmelerde göz önünde bulundurularak bir yerel yönetim tanımı yapılırsa; sınırları belli olan bir bölgede yaşayan insanların müşterek yaşamaktan kaynaklı doğan ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve korumak için karar organları yerel düzeyde seçimle belirlenen, kararlarını merkezi yönetim dışında alan fakat merkezin denetimine tabi olan,tüzel kişiliği olan kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Bu durumda yerel yönetimlerin ortak noktalarını şöyle sıralayabiliriz;

- Belli bir coğrafi sınırı olmak,
- Yerel ihtiyaçları karşılarken genel yararları göz önünde bulundurmak
- Karar organları seçimle belirlenmek,
- Kararlarını merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında almak,
- Yaptığı tüm eylem ve işlemlerde merkezi yönetimin denetimine tabi olmak,
- Tüzel kişiliğe sahip olmak.

Yerel yönetimler merkezi yönetimin dışında olmakla yerinden yönetim kuruluşlarına benzerse de, hukuki yapıları bakımından devlet tüzel kişiliğine daha yakındır. Demokrasi ilkesinin bir sonucu olarak karar organları halk tarafından seçilmektedir. Bu yönetimler, bir beldede oturan halkın, oturduğu çevrenin sorunları ile ilgilenerek ülke çapındaki konularda yetişmelerini sağlayan, demokrasi, terbiye ve tecrübesinin yerleşimi için de ayrıca bir demokrasi okulu sayılmaktadır.<sup>12</sup>

Bir yerel yönetim biriminin demokrasi okulu sayılabilişmesi ,yerinden yönetim ilkesinin uygulanabilirliği ile doğru orantılıdır.

---

<sup>11</sup> İlhan F. Akın, *Kamu Hukuku*, İstanbul: Beta, 1997,s. 34-35.

<sup>12</sup> Gözübüyük, s.34-35.

## 1.2 Yerel Yönetim Olgusunun Gelişimi

Yerel yönetimlerin tanımında belirttiğimiz gibi belli gereksinimleri karşılamak üzere oluşan bu örgütlenmeler, toplumların tarihsel gelişimlerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır. Küçük toplulukların yönetiminde ortaya çıkan bu birimler, Ortaçağda özellikle Avrupa'da merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce piskoposlar yönetiminde, sonra halktan veya senyörlerden mücadele sonucu alınan beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir. Bu küçük yönetim birimlerinden öncede, özellikle Neolitik dönemde ve Sümer rahip devletinin oluşum sürecinde küçük yerleşimler ve yönetim birimleri mevcuttu. Ur Nıgaşşu ve Nippur bu yerleşim birimlerinin başlıcalarıdır. Ayrıca Sümerlerdeki Ziggurat sistemlerinde en üst Zigurattaki Tanrı Kral ile en alt kattaki Ziguratta yer alan köleler arasında hiyerarşik bir yönetim biçimi mevcuttu. Bu Ziguratlarda bazen bir kent bazen bir bölge yönetiliyordu.

Antik çağda, kendi kendini yöneten, belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim kabul edilen "site" Roma İmparatorluğu döneminde yönetsel özerkliklerden yararlanan "municipe" ve Antik Yunan'da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen "polis" günümüzdeki anlamı ile yerel yönetimlerin ilk ortaya çıktıkları örnekler olarak sayılabilir.<sup>13</sup>

10. yüzyıldan sonra nasıl ki ticaret, kentlerin oluşmasında veya canlılık kazanmasında temel rolü oynadıysa, aynı şekilde sanayi devriminden sonra gelişen endüstri kuruluşları da, ya yeni kentlerin oluşmasına veya var olanların büyümesine ve gelişmesine yol açmışlardır. Bununla beraber sanayileşme ile birlikte yaygınlaşan kapitalist üretim tarzı, geleneksel kent yaşamını sarsmış, ve bu yapının değişmesine ön ayak olmuştur.

Kent yapılarındaki bu değişim kentlerin yönetim yapılarına da yansımış, bu değişim sürecinde özerk ve yerel izleri çok belirgin bir şekilde yaşayan kent komün yönetimleri merkezi devletin bünyesinde yer alan yerel yönetimlere dönüşmüşlerdir. Bu değişim sürecine siyasal, toplumsal, ve ekonomik faktörler etkide bulunmuşlardır. Bunların yanında, değişen koşullara ayak uydurmayan

---

<sup>13</sup> M.Akif Özer, "Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci", *Türkiye idare Dergisi*, Cilt: 429, Aralık 1999, s. 105

komün yönetimleri zamanla toplumsal ve siyasi yapı için sorun haline gelmişlerdir.<sup>14</sup>

1050-1250 yılları arasında komünler yerel özgürlüklerin ve ayrıcalıklı yerel yönetimlerin savunucusu olmuşlardır. Bu dönemde Avrupa'ya şekil verecek şekilde komünlerin devletlere dönüşüm süreci yaşanmıştır. Bu sürecin oluşmasında, kente olan göçün durması, kilisenin komünlere karşı tavır alması ve kralların açık karşıtlığı etkili olmuştur.

1450-1650 yılları arasında modern devletin siyasal kuramının oluştuğu söylenebilir. Bu dönemde yerel yönetimler, devletin ayrılmaz bir parçası olarak görülmüş. Daha sonra ise merkezi devletin oldukça güçlenmesi ile komün geleneği yok edilmeye başlanmıştır. Zaten mevcut kentlerde sıkça görülen din savaşları özgürlük ortamını yok etmiştir. Çünkü 16. yüzyıldan itibaren ulus devletlerin ortaya çıkması, yönetimin temel kurumunu kent kabul eden, imparatorluğu ikinci planda gören yaklaşımı tamamen değiştirmiş, yeni doğan bölgeliklik akımı kentsel yaşam üzerinde olumsuz etkilerde bulunmuştur.<sup>15</sup>

20. yüzyılın başları yerel yönetimler için altın çağ olarak adlandırılabilir. Bu dönemde, yerel birimler, zorunlu hizmetleri için yeterli kaynak bulabilmiş; yerel halka merkezi yönetimin sunduğundan çok daha fazla hizmet sunabilmişlerdir. Liberal ve sosyalist düşünürler, belediyelerin yetkilerinin genişletilmesini ve yerel yönetim örgütünün iyileştirilmesini savunmuşlardır. 20. yüzyılda yerel yönetimleri, başlıca üç özelliği nitelediği dikkat çekmektedir;<sup>16</sup>

Birincisi; hizmet çoğulculuğu olarak adlandırılabilir. Ekonomik Toplumsal ve Teknolojik nedenlerle yerel yönetimlerin görev alanları genişlemiştir. Özellikle 1930'lardan sonra, özekselleşen yönetimler, Keynes'ci eğilimlere uyarak, ekonominin genel gidişini, bayındırlık çalışmalarıyla etkileyebilmek için, yerel yönetimlerin yatırımlarını özendirme yolunu seçmişlerdir.

---

<sup>14</sup> Özer 106.

<sup>15</sup> Özer 106.

<sup>16</sup> Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, İstanbul: Beta, 1986, s. 22.

İkinci olarak; 20. yüzyıldaki nüfus devinimleri sonucunda, kentli nüfusun artmış olması ve yerel birimlerin hızla kentleşmesidir. Üçüncü dünya ülkeleri dışında, hemen hemen her yerde bugün artık kırsal nüfus oranı, kentsel nüfus oranının altında kalmıştır. Bunun yerel yönetimler açısından çok önemli siyasal, yönetsel ve toplumsal sonuçlar doğurduğu görülmektedir.

Yönetimde etkinlik denilebilecek son bir özellik ise; yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak için, değer sistemlerinin, inançlarının ve kuramların bir yana bırakılmasını, yerel sorunlara pragmatik bir şekilde yaklaşarak çözüm yolları aranmasını gerekli kılmıştır. 20. yüzyılın ortalarına değin, giderek artan bir ilgi gören bu teknokratik yaklaşım, yerel yönetimlerin siyasal niteliğini ikinci plana itmektedir.

Bu nedenle de geçerliliği tartışılmaktadır. Şu unutulmamalıdır ki; bugüne kadar hiçbir devletin tarihinde yüzde yüz merkeziyetçi bir yönetim sergilenmemiştir. Tek bir komünden oluşan Monaco Prensiği bile yetkilerini belediye ile paylaşmıştır. 20. yüzyılın son çeyreği, klasik yönetim, devlet, demokrasi, yerel yönetimler ve siyaset kavramlarını, bunların birbirleriyle olan ilişkilerini yeni baştan tanımlamaya yol açan köklü ekonomik, siyasal, sosyal ve düşünsel dönüşüm ve değişimlere tanıklık etmiştir<sup>17</sup>.

Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, ulus devletlerin, küreselleşme ve uluslararası örgütlerin dayanılmaz baskısıyla aşınıp yerel yönetimlerin ön plana çıkması sonucu çözülen geleneksel siyasal, ekonomik ve sosyal kurum ve süreçler yeni baştan inşa edilmeye (re-construction) başlandı. Geleneksel yönetim (administration) kültüründen çağdaş yönetim (management) kültürüne geçişi niteleyen bu değişim olgusu, örgütsel yapıyı, davranış normlarını, karar alma süreçlerini de kapsamıştır.<sup>18</sup>

Özellikle 1930 Dünya ekonomik krizi ve ikinci dünya savaşlarından sonra yönetim sistemlerinde, yerele kaymaya doğru hızlı bir gelişim söz konusudur. Bilginin sürekli artması ve yayılması katı merkeziyetçi yönetimlerin esnemesine ve yerelin daha çok müdahil olmasını sağlamıştır.

<sup>17</sup> Nadaroğlu, s. 23; Günday, s. 23-24.

<sup>18</sup> Ahmet Nohutçu, "Toplam Kalite Yönetimi Ve Yerel Yönetimler"  
<<http://Www.Canaktan.Org/Politika/Kamuda-Kalite/Nohutcu.Pdf>>

Yeni kamu yönetimi (new public management) ya da girişimci (entrepreneurial) yönetim olarak tanımlanan bu yeni yönetim anlayışı, kamu yönetimini piyasa benzeri bir yapılanma içine sokmuştur. Bu süreçte de yeni yönetim anlayışının bir gereği olarak vatandaşa yakınlık artmaya başlamış, bireyler her zamankinden daha fazla yönetim süreci içinde olmaya başlamışlardır.<sup>19</sup>

Merkeziyetçi yönetimin kırtasiyeciliği arttıran, hizmet ve yatırımlarda yerindelik olasılığını azaltan; yerel halkı yakından ilgilendiren ve etkileyen kamu hizmetleriyle bağlantısını koparan, halk katılımını azaltan, kamu kaynaklarının etkinliği yok eden yapısını değiştirmek amacıyla girilen bütün radikal reform hareketlerinde, kamu yönetiminin bu olumsuz aşırı merkezileşme eğiliminden hareket edilmektedir. Çünkü, “halkın katılımına ve denetimine tam anlamıyla kapalı bir sistem” işlemektedir.<sup>20</sup>

Bu hızlı değişim karşısında uyum sağlayamayan klasik devlet anlayışı karşısında bu eksiklikleri ikame edeceği düşünülen yerel yönetim olgusu kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru yeni yönetim teknik ve stratejilerinin kamu yönetimine uygulanması şeklinde gelişmiştir.<sup>21</sup>

1980’li yıllardan itibaren de yerel yönetimlerde decantralizasyonun kurumsallaşması için hesap verebilir, bütünleşmiş /entegre, beklentileri karşılayan, kabul edilebilir bir yapı oluşturma çabaları gözlenmiştir. Hizmet süreçlerine yurttaşların ve yerel aktörlerin dahil edilmesiyle yerel yönetim uygulamaları eski merkezi, kapalı ve hiyerarşik örgüt kültürünün yerine yeni desantralize, örgütsel, çevreyi dikkate alan yeni bir yerel yönetim kültürünü beraberinde getirmiştir.<sup>22</sup>

Küreselleşmenin etkisiyle değişen yönetim anlayışı, güçlü merkeziyetçi yapıdan daha decantralize ve esnek yönetime, dışa kapalılıktan saydam yönetime,

---

<sup>19</sup> M. Akif Özer, “Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 57 2005:,s.74

<sup>20</sup> Mehmet Akif Çukurçayır ve Esra Sipahi, “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:50-51: 2005 <<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m3.pdf>>

<sup>21</sup> Çukurçayır ve Sipahi, s.56

<sup>22</sup> Çukurçayır ve Sipahi, s.57.

H.Ömer Köse, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 52,2004,s.26, <<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=379>>

hantal yapıdan etkileşimli ve işlevsel yapıya, yurttaşı dışarıda bırakan karar alma süreçlerinden, katılımcı pratiklerin yaygınlaştırılmasına doğru önemli bir değişim göstermiştir. Ulusal egemenlik ve demokrasi anlayışı kökten değişmiş; küreselleşme yerel yönetimlerin yapılarında, işlevlerinde ve statülerinde de farklılaşmayı kaçınılmaz hale getirmiş ve yaygın iletişim ağı aracılığıyla "küresel köy" konumuna gelen dünya daha homojen bir hale gelmiştir. Bu iletişim kolaylıkları, zincirleme küreselleşmeyi teşvik etmiş küreselleşme de yerelliğin önemini arttırmıştır.<sup>23</sup>

Hızla artan değişim ve gelişim süreci kitlelerin kendi kendilerini yönetme iradelerinin yoğunlaşmasına, yönetime katılma ve yönetimi etkileme yönelimlerinin artmasına ve belki de daha önemlisi devletin üniter yapısı muhafaza edilmekle birlikte merkezci devlet anlayışından uzaklaşarak yerinden yönetim anlayışına doğru bir kayış gözlenmiştir. Katı merkezizetçilik günümüz koşullarında üniter yapıya bile zarar verir hale gelmiştir. Gelişen yerel istemlere ve homojenleşen dünyamıza, merkezizetçi yapıların cevap olması hem zaman hem de olanaklar açısından mümkün olmayabilir. Bu istemlerin karşılanmaması durumun da kitleler üniter yapıya ve onun katı merkezizetçi yönetim sistemine karşı sert tavır alabilirler. Bunun gelişmesi durumunda da üniter devletin varlığı tehlikeye girebilir.

Yerel yönetimlerin güçlenmesi, yerel demokrasinin yaygınlaşması, yani yönetilenlerin ve çalışanların yönetime daha çok katılımı, kamu yönetimi alanında görülen önemli bürokratik aksaklıkların kendiliğinden çözümü şeklinde geniş halk kitlelerine yansması olmuştur. Bu gelişmelerin önemli bir sonucu olarak, 2000'li yıllara doğru, sanayi toplumundan bilgi toplumuna ve temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye doğru gelişmeler eşlik etmiştir.<sup>24</sup>

Vatandaşların sadece 'yönetilen' olarak görülmediği, yönetsel ve siyasal sorunlar karşısında taraf olarak algılandıkları yönetişim kavramıyla birlikte yalnızca hak talep eden yurttaşlık anlayışı yerine, ödev ve sorumluluklar yüklenen bir 'aktif vatandaşlık' kavramı oluşmuştur. Bunlar bireyin her alanda

---

<sup>23</sup> Köse, s. 27.

<sup>24</sup> 8.BYKP, "Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu", 2006, s. 1-2. <http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf>.

olduğu gibi, yönetim alanında da bilgi dağarcığını artırmış ve yönetsel konular hakkında daha fazla bilgiye sahip olmasını sağlamıştır.<sup>25</sup>

Hizmet bekleyen değil,hizmet isteyen ve alan,denetlenen değil denetleyen pasif vatandaşlıktan aktif vatandaşlığa geöen bir yerel yönetim anlayışı günümüz yerel yönetim olgusunun temel özelliklerindedir. Ayrıca her yurttaşın kendisini bir sivil toplum hareketi aktivisti bilincinde hissedip, demokrasi bilincini yerelden başlatıp merkeze kadar iletmesi temel görev ve sorumluluklarındandır.

Bu yeni dönemde devlet ve toplum arasında yeni etkileşimsel ilişkiler gelişmiş ve sivil toplum da önemli bir güç haline gelmiştir. Modern bilgi ve iletişim teknolojileri farklı gruplara seslerini duyurma fırsatı verirken, vatandaşların ihtiyaölarının daha az maliyetle ve daha iyi karşılanmasına yönelik seffaf ve hesap verilebilir kamu hizmeti taleplerini de hızla büyötmüştür. Bu sebeple hükümetler, vatandaş talep ve ihtiyaölarına cevap verme yönünde her geöen gün daha da artan baskılarla karşılaşmaktadırlar.<sup>26</sup>

Bu baskılar, ağırlıklı olarak; yönetim tarafından bilgilendirilme, kamu politikaları ve hizmetlerin sunumu ile ilgili karar alma süreçlerine katılma ve bu süreçte belirleyici olma, ihtiyaölara uygun kamu hizmetlerinden yararlanma ve kalite-maliyet unsurları dikkate alınarak seçim şansına sahip olma şeklindeki taleplerden kaynaklanmaktadır. Böylece, hizmet üretiminin, kıt kaynakların sınırları öok fazla zorlanmadan sağlanması yolları tartışılmaya başlanmıştır. Bu da bireyleri ve sivil toplum örgütlerini yönetimi paylaşmaya yöneltmiştir.

### **1.3.Yerel Yönetim Olgusunun Nitelikleri**

Önceki konu başlıklarında yerel yönetim olgusunun tanımı yapılırken aynı zamanda bu kavramın nitelikleri de incelenmiştir. Ancak bu ayrı başlık aralığında

---

<sup>25</sup>Hülya Ekşi, “Kamu Yönetiminde Değişim Dinamikleri ve Değişimin Yönü”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi: Kamuda İyi Yönetişim Kitapöığı*, İzmir: DPT 2004,s.72-76.

<sup>26</sup> Ekşi 74-75; Burhan Aykaö, “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2002,s. 19-23



yerel yönetimlerin iki temel niteliğine kısaca ancak özel olarak değinmekte fayda vardır. Bu nitelikler, özerklik ve denetimdir. Sonraki bölümlerde sıkça konu edilecek olan bu iki kavramın bu başlık altında incelenmesinde fayda vardır kanısındayız.

Öncelikle yerel yönetimin özellikleri de genel olarak şu şekilde ifade edilebilir.<sup>27</sup>

- Merkezi yönetimlere yoğunluğu ve niteliği ülkelere göre değişmekle birlikte yerel yönetimlerin kurulması, kaldırılması, organları, görev ve işlemleri üzerinde vesayet hakkı tanınmış olmalıdır.

- Merkez yerel yönetim ilişkilerinin öneminin artması geleneksel vesayet denetiminin ötesinde çağımızdaki hızlı kentleşmenin sonucudur. Sorunların bölgesel, hatta ulusal ölçeklerde bir bütün olarak tanımlanmamış olması büyük bir eksikliklerdir.

- Yerel özerklikte yönetsel ve mali olarak yapay bir ayırma gidilmesi yanlıtıdır. Mali özerklik olmadan sürekli bir yönetsel özerkliğin sağlanması mümkün değildir.

Yerel özerklik zaman zaman yetki genişliği kavramı ile beraber de ifade edilmektedir. Ancak yerel özerklik yetki genişliği anlamına gelmemektedir. Çünkü yetki genişliği merkezden yönetim sisteminin uygulanmasında merkez memurlarının yetkilerinin genişletilmesinde, bunların bazı durumlarda kendi başlarına karar alabilmelerine izin verilmesinden ibarettir. Yetkileri genişletilenler ise yine merkezi yönetimlerin memurlarıdır.<sup>28</sup>

Yerellik kavramı, kararların, yönetim organlarının halk denetiminin kaynak yaratmanın ve bu kaynakları bağımsız kullanmanın çoğunlukla yerel tarafından belirlenmesidir. Oysa ki yetki genişliği daha çok yukarıda yazdıklarımızın tam tersine tüm bu yetkilerin merkez tarafından biraz daha esnek uygulanmasıdır.

---

<sup>27</sup> Karaman,s.11.

<sup>28</sup> Akın,s. 118.

Yerellik (subsidiarity) kavramı 20. yüzyılda siyaset biliminde yer almasına karşın, bu fikrin Avrupa'daki siyasal düşünce hareketleri içerisindeki yeri daha eskiye dayanmaktadır. Montesquieu, Locke, Tocqueville gibi Avrupa'yı siyasal açıdan etkileyen düşünürlerin fikirlerinde de yerellik ilkesinin izlerini görmek mümkündür. Bu açıdan yerellik ilkesi bireyi ön plana çıkaran fikri gelişmelerin bir sonucu ortaya çıkmıştır. Bunun yanı sıra Hıristiyan sosyal öğretisinden gelen ve 20. yüzyıl boyunca Katolik sosyal öğretisi bağlamında gelişen yerellik ilkesi ile birleşmenin ve bütünleşmenin Avrupa'nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonuç doğurması önlenmek istenmiştir.

29

Bunun yanı sıra, hizmette yerellik olarak da isimlendirilen yerellik; kamu hizmetlerinin sadece basit olarak sunulmasını değil aynı zamanda en uygun ölçekte gerçekleştirilmesini de öngörmektedir. Bu açıdan hizmette yerellik yeni yasal ve idari düzenlemeleri gerekli kılmaktadır ve anayasal bağlamda hizmette yerellik düşüncesi gücün dağıtılmasını ifade etmektedir. Fakat hizmette yerellik yerelleşme ile birebir aynı şey değildir.

Bu açıdan hizmette yerellik gücün sadece yukarıda toplanması değil aşağı doğru dağıtılması prensibidir ve gücün organizasyonu prensibi olarak tanımlanır. Genel bir bakış açısı ile değerlendirildiğinde, hizmette yerellik- hizmette halka yakınlık ilkesi toplumda sorumlulukların en verimli düzeyde ele alınması ve karar verilmesi ile ilgilidir. Bu en uygun düzeyde ve en uygun eylemin yapılması anlamına gelmektedir. Hizmette yerelliğin anlamı kamu hizmetlerinin sorumluluğunun bölgesel otorite ya da yerel otorite düzeyinde halka en yakın duruşla ele alınmasıdır.<sup>30</sup>

Yerel yönetimlerin önemi son yıllarda artma eğilimi göstermektedir. Yurttaşların sorunlarına daha doğrudan yaklaşma olanağı olan bu birimler, sınırlı olanaklar nedeniyle ciddi güçlüklerle karşı karşıya bulduklarından, ülkemizde olduğu gibi dünya çapında da bazı engellerle karşılaşmaktadır. Bu nedenle ülkeler yerel yönetimleri konusunda daha fazla düzenlemeye gitmektedir.

---

<sup>29</sup> Apan, s. 29.

<sup>30</sup> Gülşen Yılmaz, " Türkiye'de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık", *Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*, Cilt:18, Sayı:1, 2005:s. 138.

Yerel yönetim kavramının en önemli unsurlarından biri özerklik kavramıdır. Bu bağlamda, özerklik yerinden yönetim anlayışının prensip olarak kabul edildiği sistemlerde yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi idarenin denetiminden bağımsız hareket edebilme yetkisiyle ve kendini merkezi idareye ihtiyaç duymadan yönetme kapasitesiyle açıklanmıştır. Yerel özerklik yerel yönetimlerin sunacakları hizmetleri belirleme ve hizmetlere ilişkin vergilendirme yapabilme hakkını içerdiğinden dolayı seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran temel kavramdır.

Bu genel tanımın yanında yerel özerkliği anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydasına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisi olarak da tanımlanabilir. Yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlere kendi yerel kaynaklarını yaratabilme, merkezin karışması olmadan yerel topluluk üyelerinin genel refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilme gibi alanlarda yetkilendirme güçlendirmeyi hedefler.<sup>31</sup>

Özerklik yerel yönetimlere merkezi yönetimce tarihi süreç içerisinde bağışlanmış değil tersine yerel yönetimlerce uzun mücadeleler sonucu elde edilmiş bir haktır. Bu hak yerel yönetimlere yalnız yerel nitelikteki hizmetlerin daha iyi görülmesine yardımcı olmak amacıyla değil bundan daha da önemli olarak yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yeteneğini geliştirmek, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurmak, korumak ve zenginleştirmek için de kullanılmaktadır. Yerel özerklik ilkesinin belli başlı üç temel amaca hizmet ettiği söylenebilir:<sup>32</sup>

- Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak,

- Yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısı ve biçimi belirlemesine olanak tanımak,

---

<sup>31</sup>A. Vahap Coşkun, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 422, Mart 1999: s.98.

<sup>32</sup> Coşkun 99; Selçuk Yalçındağ, Fethi Aytaç ve Ziya Çoker, *Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*, İstanbul: TÜSİAD, 1997.

- Yerel yönetimleri merkeziyetçi anlayıştan korurken aynı zamanda yerel yönetimlerin kaynak sağlama alanında merkezi yönetime olan bağımlılıklarını azaltmak.

Yerel özerkliğin iki temel yönü vardır. Birincisi yerel organların merkezle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde özekten tümüyle bağımsız olmaları beklenemez. Bağımsızlık özerklikten farklı bir kavramdır. Asıl olan yerel birimlerin kendi işlerini, özeğin karışması olmaksızın kendi olanaklarıyla görebilmeleridir. Bunun için geniş bir özerklik anlayışından yararlanmaları şarttır. İkincisi ise yerel yönetimlerin, yerel toplulukla yani halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Seçilmiş yerel organların halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır.<sup>33</sup>

Yerel özerklik de merkezin idari denetimi belli oranda söz konusu olsa da siyasi denetim bazı kararlar dışında çok fazla söz konusu değildir. Yerel özerkliğin en temel özelliği özek ile olan bağları oldukça zayıf tutmaktır ve kendi kendisine yeterli olabilmektir.

Demokratik yönetim anlayışının yerleşmesinde ve ülke genelinde uygulanmasında, yerel yönetimlere büyük görev ve sorumluluk düşmektedir. Yerel yönetim kurumlarının demokratik yönetim anlayışını ülke genelinde tesis edebilmeleri için, öncelikle kendi yönetim yapılarının demokratik ve özerk olması gerekmektedir. Diğer taraftan yerel yönetimleri, idari denetimden ayrı düşünmek de mümkün değildir. Bir başka deyişle yerel yönetimlerin var olduğu her yerde idari denetimde yer almaktadır. Ancak idari denetimin var olması, demokratik ve özerk yerel yönetim anlayışına engel görünmemektedir. Hepsinin de aynı anda gerçekleşmesi mümkün olabilmektedir. Önemli olan, demokrasi, özerklik ve idari denetimi doğru analiz edebilmek ve aralarındaki hassas dengeyi sağlıklı bir şekilde kurabilmektir.<sup>34</sup>

Dünya, yirminci yüzyılın özellikle ikinci yarısında, büyük bir değişim yaşamış ve her alanda hızlı bir demokratikleşme süreci içine girmiştir. Bu değişim sürecinden, devlet yönetimleri ve denetim sistemleri de büyük ölçüde

<sup>33</sup> Yalçındağ, s.54-55.

<sup>34</sup> H. Ömer Köse, "Denetim ve Demokrasi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 33, Nisan-Haziran 1999:s.62-63.

etkilenmektedir. Özellikle demokratik yönetim anlayışının ortaya çıkardığı geniş özgürlük alanları, denetim sistemlerinde de köklü değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Denetim sistemlerindeki değişim, demokratik süreçlerde meydana gelen değişimlerden ayrı değerlendirilememektedir. Çünkü demokrasilerin kurumsallaşması ve ülke geneline yayılmaya başlaması, denetimi, kamu yönetiminin en önemli olgularından biri haline getirirken, denetim sisteminin sağlıklı bir şekilde kurulması ve uygulanması demokrasilerin meşruluğunu ve sağlam bir zeminde şekillenmesini gerçekleştirmektedir.

Demokrasilerde iktidarların her zaman denetlenebilir olması temel bir kriterdir. Sağlıklı ve etkin bir denetimden beklenen faydanın en iyi sağlanabildiği ortam ise, demokratik yönetim sistemleridir. Yani, bir ülkenin yönetim sistemi ne kadar demokratik ise, denetim, o oranda etkili ve başarılıdır. Bu nedenle demokrasi ve denetimi birbirinden ayrı düşünmek ya da, biri diğ erinin tersi şeklinde algılayarak ayrı ayrı değerlendirmemek gerekmektedir.<sup>35</sup>

Günümüzde demokrasi ile yerel yönetimlerin ayrılmaz bir bütün oldukları ve yerel yönetimlerde, yerel demokrasilerin biran önce tesis edilmesi gerektiği herkesçe kabul gören ortak bir görüş haline gelmektedir. Yerel düzeyde halkın kendisini temsil etmesini ve kendi kendini yönetmesini sağlayan yerel demokrasinin tam olarak gerçekleşmesi ancak halkın yerel yönetimlere yüksek düzeyde katılımıyla sağlanabilmektedir. Yerel yönetimlere halkın katılımı, yani yerel demokrasilerin tesis edilmesi, kamu hizmetlerinin sunumunda halka katılım imkânı sunacağından aynı zamanda güçlü bir denetim sistemini de gerçekleştirmiş olacaktır.<sup>36</sup>

Yerel demokrasi, şüphesiz ki yerel yönetimlerin merkezden bağımsız istedikleri gibi hareket etmeleri anlamına gelmemektedir. Aksine, merkezi yönetimler, ulusal çıkarlar ve hedefler doğrultusunda belirledikleri ilkelere ve standartlara uygunluk açısından yerel yönetimleri, yasalar çerçevesinde

---

<sup>35</sup>Köse ,s.62-63.

<sup>36</sup> Esra Siverekli , “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 431, Haziran 200: s.121-128.

denetlenmektedir. Ancak bu denetlemeyi ağırlaştırılmış idari vesayet yöntemiyle gerçekleştirmeye çalışmak, şüphesiz yerel demokrasileri işlevsiz hale getirmek olacaktır.<sup>37</sup>

Özellikle demokrasisi az gelişmiş ülkelerde idari vesayet denetimi yerel yönetim birimlerini ulusal bütünlüğü kaybetme korkusu ile işlevsiz bırakmaktadır. Bu durum ülkemiz içinde geçerlidir.

Yerel yönetimlerin varlığı ulusal birlikle yakından ilişkilidir. Ulusal birliğin güçlü ve sağlam olduğu yerlerde merkezin güçlü kılındığı, merkez dışındaki güçlerin ise etkinliğinin azaltıldığı görülmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlere, merkezi yönetimi güçlendirdikleri, ulusal birliğin ve bütünlüğün sağlanmasına katkı sundukları durumda önem verilmektedir.<sup>38</sup>

Kamu hizmetlerinin tamamını merkezden yürütmenin çok zor olması, özellikle nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesini güçleştirmektedir. Ayrıca götürülecek hizmette etkinliğin-verimliliğin sağlanması da bir amaçtır. Bu amaç, yerel yönetimlerin varlık nedenlerine ekten olmuştur. Hizmet alanının büyüklüğü, yerel birimlerin sayılarının azaltılması ve bu yolla kaynak tasarrufu ve hizmet türünün belirlenmesi, yerel yönetimlerde etkinliğin artırılmasının yöntemleri olarak görülmüştür.

#### **1.4.Yerel Yönetim Çeşitleri**

Günümüzde ülkelerin ekonomik, siyasal, sosyal ve tarihsel yapılarının farklılık göstermelerine karşın, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından paylaşıldığı görülmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim birbirlerinin karşıtı olan ve birbirlerinin eksikliklerini, güçsüzlüklerini tamamlayan kurumlardır

Merkezi yönetim, “merkezden yönetim; yönetsel hizmetlerin merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkezin hiyerarşisi içinde yer alan örgütlerce yönetilmesi” biçiminde tanımlanabilir.<sup>39</sup> Benzer bir tanımda ise, merkezi yönetimi “... kamu gücünün tamamı merkezi bir otoritede toplanır ve her

<sup>37</sup> Sivrekli,s. 124-128.

<sup>38</sup> Ruşen Keleş, *Yerel Yönetimler ve Siyaset*, s.İstanbul: Cem,1994.

<sup>39</sup> Gözübüyük,s. 38.

iş merkezden yönetilirse merkeziyetçi bir sistemin var olduğu anlaşılır. Bu durumda ister yerel düzeyde, ister ülke düzeyinde olsun tüm kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez ya da merkez hiyerarşisine dahil örgütlerce gerçekleştirilir.” şeklinde yer almaktadır.<sup>40</sup>

Önceden de ifade edildiği gibi, yerel yönetimlere ilişkili olarak Keleş “yerinden yönetim ya da yerel yönetim; yönetim biliminde adem-i merkeziyet olarak bilinen bir kavramdır”. “Yerinden yönetim diye bilinen yerel yönetim; yerel halkın kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir dizgenin adıdır.“Yerinden yönetim (ademi merkeziyet); topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkez idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yönetilmesidir” şeklinde açıklanabilir.<sup>41</sup>

Bu doğrultuda olmak üzere, genel kabul gören tanıma göre “yerel yönetimler; belli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetim ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir” tanımı yapılabilir.<sup>42</sup>

#### **1.4.1.Siyasi Yerinden Yönetim**

Siyasi yerinden yönetim, doğrudan devlet yönetimiyle ilgilidir. Çünkü siyasi yerinden yönetim sisteminde, yerel yönetim birimlerinin her biri ayrı ayrı yasama, yürütme ve belirli ölçülerde yargı yetkisine sahiptir. ABD, İsviçre ve Almanya gibi, federal sistemle yönetilen ülkelerde görülen bu yapıda, yerel yönetimlerin özerklikleri kendi istekleri dışında merkezi idarece sınırlandırılmamakta ya da kaldırılamamaktadır.<sup>43</sup> Bir diğer ifadeyle;

---

<sup>40</sup> Nadaroğlu,s. 23.

<sup>41</sup> Günay,s. 14

<sup>42</sup> Selçuk Yalçındağ, *Yerel Yönetimler: Sorunlar ve Çözümler*, İstanbul: TÜSİAD, 1992,s.12-15.

<sup>43</sup> Yalçındağ, a.g.e.

Siyasi yerinden yönetim, siyasi otoritenin merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasında paylaşılması şeklinde de tanımlanabilmektedir. Siyasi yerinden yönetim sisteminde, yerel yönetim birimleri, özellikle kendi bölgeleri içinde büyük bir hareket serbestliğine sahiptir. Özellikle yürütmede kendini gösteren bu serbestlik, belirli ölçülerde de olsa yasama ve yargı alanlarında da kendini göstermektedir. Yerel yönetim birimleri devletin birçok yetkisine ortak olmaktadır. Ancak siyasi yerinden yönetim sistemi, yerinden yönetim birimlerine, iç işleyişlerinde büyük ölçüde serbestlik tanırken, dış ilişkiler de aynı ölçüde serbestlik tanımamaktadır.<sup>44</sup> Yerinden yönetim birimleri, dış ilişkilerde merkezi yönetimden izinsiz hareket edemedikleri gibi, merkezi yönetimin politikasının dışına da çıkamamaktadırlar.

Siyasi yerinden yönetimin uygulandığı ülkelerde genellikle federal sistemler veya eyalet sistemleri mevcuttur. Federal ve eyalet sistemlerinde yerel yönetimler içerde oldukça serbest olmalarına rağmen dış ilişkiler, savunma ve uluslar arası ekonomik ilişkilerde merkezi hükümete bağlıdır.

#### **1.4.2.İdari Yerinden Yönetim**

İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleri ile teknik donanım gerektiren, ticari amaçlı veya kültürel nitelikli kamu hizmetlerinin, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısının dışında teşkilatlanan ve yerel özeğe sahip kamu tüzel kişilerin yerine getirilmesidir. İdari yerinden yönetim sisteminde yasama, yürütme ve yargı yetkileri merkezi yönetimde toplanmıştır. Bu sistemde yerel yönetimlere sadece görevleriyle ilgili yürütme yetkisi verilmiştir.<sup>45</sup>

İdari yerinden yönetim sisteminde, yerinden yönetim kurumlarının, görevleri, hakları ve yetkileri anaya ve yasalarda açıkça ifade edilmekte olup, bu kurumlara verilen yetkiler büyük oranda sınırlandırılmaktadır. Bu nedenle idari yerinden yönetim kurumları, büyük ölçüde merkeze bağımlıdırlar. Her ne kadar merkezi yönetimin teşkilat yapısı ve hiyerarşik denetimi altında yer almasalar da, merkezi yönetimin belirli şekillerde yerel yönetimleri denetleme yetkisinin

---

<sup>44</sup>Esat Çam, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, İstanbul: Der, 2000,s. 292.

<sup>45</sup>Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir , *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ankara: Seçkin, 2002,s 23.



olması ve mali kaynaklarının büyük bir kısmının merkezi yönetimlerden karşılanması böylesi bir bağımlılığı ortaya çıkarmaktadır.

Bu sistemde amaç, hizmetlerin ve kaynakların belirli bir kısmının yerel yönetimlere devredilerek, hizmet ve kaynak kullanımı ile ilgili kararların halka en yakın yerel yönetim birimlerinde alınması ve bu sayede etkin ve verimli hizmet ve kaynak kullanımının sağlanmasıdır. Diğer taraftan bu sistem sayesinde bürokrasi ve maliyetler azaltılmakta, halkın yönetime katılım olanaklarını artırarak katılımcı demokrasi gerçekleştirilmektedir.<sup>46</sup>

İdari yerinden yönetim, hizmet yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim (yerel yönetimler) olarak kendi içinde de ikiye ayrılmaktadır. Ancak bazı yazarlar tarafından, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da, idari yerinden yönetim sistemi içerisinde kabul edilmekte ve bu yapı içerisinde değerlendirilmektedir.

#### **1.4.2.1.Hizmet Yerinden Yönetim**

Hizmet yerinden yönetim, özellikle kamu hizmetlerinin yoğunlaşması ve çeşitlerinin artması, bu hizmetlerin özel ve teknik bir uzmanlık gerektirmesi sonucunda ortaya çıkmıştır. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları merkez hiyerarşisi dışında yer almaktadır. Bu kuruluşlar kendilerine bırakılan kamu hizmetleriyle ilgili konularda yürütme yetkisine sahiptirler. Ayrıca bu kurumlar kamu tüzel kişiliğine ve ayrı bir bütçeye sahiptirler. Hizmet yerinden yönetim kurumları ülkemizde yönetsel, sosyal, bilimsel, ekonomik ve mesleki alanlarda yer almaktadır. Bu kuruluşlara örnek olarak; Üniversiteler, KİT'ler, TRT gibi kurumlar gösterilebilir.<sup>47</sup>

Hizmet yerinden yönetim yasalarda her ne kadar bağımsız olup tüzel bir kişiliğe sahipmiş gibi görünse de genelde merkezi yapıların gizli vesayeti altındadır. Dönemin hakim siyasi anlayışı bu kuruluşları etkilemektedir. Bundan kaynaklı bazı araştırmacılar hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını yerinden

---

<sup>46</sup> Ulusoy ve Akdemir, s. 24.

<sup>47</sup> Ulusoy ve Akdemir, s.24.

yönetilen kuruluşlar olarak değerlendirse de yönetim ve hiyerarşik olarak demokrasisi az gelişmiş ülkelerde bunu söylemek pek mümkün değildir. Türkiye deki merkezi yönetim de bu kuruluşlar üzerinde oldukça etkilidir.

#### **1.4.2.2. Mahalli Yerinden Yönetim**

Mahalli yerinden yönetimler (yerel yönetimler), belirli bir bölgede yaşayan kişilerin ortak ihtiyaçlarını, yerel halkın kendi seçtikleri organları tarafından yönetilen ve yine kendi örgütsel yapıları eliyle kamu hizmetlerini yerine getiren kurumlardır. Diğer bir ifadeyle, idari nitelikteki bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında kalan, karar ve yürütme organları seçmelerinin oylarıyla belirlenen, faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan bölge, il, belediye ve köy gibi kurumlara verilmesidir.<sup>48</sup>

Mahalli yerinden yönetim kurumları, kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Yürütmeye ve karar alamaya dair belirli yetkileri vardır ve bu yetkileri yasalar çerçevesinde kullanırlar. Kendilerine ait bütçeleri ve sınırlıda olsa kendi gelir kaynakları bulunmakta, merkezi yönetime karşı yerel özerklikten faydalanmaktadırlar. Ancak kaynaklarının büyük bir kısmının merkezden aktarılıyor olması yerel özerkliği büyük ölçüde sınırlamakta ve yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı bir hale getirmektedir. Yine bu kurumlar yerel hizmetleri karşılamak amacıyla oluşturulmuş anayasal kurumlardır.

#### **1.5.Yerel Yönetim Sistemleri**

Yerel yönetimlerin idari yapısı ve şekli ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu durum ülkelerin sosyal ve politik yapısının bir sonucu olarak yerel yönetimlerin merkezîyetçi ya da özerk bir yapıda olması konusunda yaşanmaktadır. Ancak burada belirtmemiz gereken en önemli nokta tümüyle merkezi yönetim veya tümüyle yerinden yönetim örneğinin dünyada görülmediği şeklindedir. Bu kısımda dünyada belli başlı yerel yönetim modelleri tartışılacaktır.

---

<sup>48</sup> Ulusoy ve Akdemir,s.25; Çam ,s.33.

### 1.5.1. Fransız Modeli

Daha çok siyasi bir model olarak ön plana çıkan bu sistemde yerel yönetimler anayasa güvencesi altında bulunmaktadır. Bunun yanı sıra yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesi için merkezi yönetimin taşra yönetiminin desteğine ihtiyacı vardır. Bu sistem Fransa'nın yanı sıra genel olarak Belçika, İtalya, İspanya, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'da uygulanmaktadır. Ancak son yıllarda özellikle Akdeniz ülkelerinde yaşanan değişimlerle katı bir Fransız modeli uygulayan ülkelerin sayısı azalmıştır. Bir çok ülke daha çok yereli geliştirip yetki ve görev paylaşımını yerinden yönetim organlarına devretmektedir

Birçok gözlemciye göre Fransız yerel yönetim sistemi, Napoleon Bonaparte tarafından başlatılan 1799–1815 reformlardan kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimlerden belediyeler (komünler) 19.yüzyıldan bu yana değişmeden günümüze kadar gelmiştir.<sup>49</sup> Fransız modelinin doğduğu yer olan Fransa'da 1982 ve 2003 yıllarında yapılan yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi konusunda kapsamlı reformlar, Fransa'da yasa değişikliği ile bölge yönetimlerine tanınan yasama yetkisi, idari örgütlenmede bölgeci anlayışın güçlenmesini sağlamıştır. Böylece 2003 reformu Fransa'yı, bölge yaklaşımı açısından İspanya ve İtalya'ya, hatta bir ölçüde Alman federal modeline yaklaştırmıştır.<sup>50</sup> Bunun yanı sıra diğer Akdeniz ülkelerinde de son yıllarda yaşanan değişimlerle ülkeler yerel özerklik alanında daha geniş haklara kavuşmuştur. Özellikle İspanya'da merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin kaldırılmasıyla beraber, yerel yönetimlerin daha geniş özerkliğe kavuşturulması da bir milat olarak kabul edilmiştir.

### 1.5.2 Anglosakson Modeli

Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde bir denetim uygulamadığı ve yerel yönetimlerin anayasal bir statüye sahip olmadığı sistemler genel olarak

---

<sup>49</sup> Abdulvahap Uluç, Abdullah Çelik, Oğuz Kaan, “ Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 430, Mart 2001,s. 172.

<sup>50</sup> Y. Elçin Arıkan, “Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler”, *Görüş*, Mart 2004:s. 44.

Anglosakson modeli olarak adlandırılmaktadır. Bu sistemde merkezi yönetim ve federal yönetim ayrı birer tüzel kişilik olarak varlıklarını sürdürmektedir. İngiltere, ABD, Kanada, İrlanda ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde bu model geçerliliğini sürdürmektedir.

Anglosakson modelinin en yoğun yaşandığı ülkelerden İngiltere’de, İngiliz yerel yönetimlerinin oldukça geniş görev ve sorumluluklara sahiptir. İngiltere’nin kendine özgü yerel yönetim anlayışı “idari merkezden yönetim” olarak nitelendirilmektedir. Ancak, İngiltere’de son yıllarda yaşanan değişimler sonucunda geleneksel güçlü yerel yönetim görüntüsünden oldukça uzaklaşmıştır. Gittikçe merkezileşen, sıkı biçimde denetlenen ve sözleşmelerle işleyen bir sistem oluşurken, merkezi yönetim birçok konuda yerel hizmet amaçlı birimler oluşturmuş, hizmetlerin çoğu ihale yoluyla sağlanır hale gelmiştir.<sup>51</sup>

### **1.5.3. Diğer Yerel Yönetim Modelleri**

Orta, Kuzey ve Doğu Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler konusunda Fransız ya da Anglosakson modellerine benzemeyen, uygulayan ülkelerin kendi koşullarını yansıtan sistemler bulunmaktadır. Bu modellerin benzeşen en önemli özellikleri ise yerel yönetimlerin kendilerine kanunla verilmiş yetkilerinin dışında da genel bir yetkiye sahip olmaları, bu yönetimlerin hem Anayasal hem de mali ve idari özerklikten faydalanmalarıdır. Japonya, İsveç, Norveç, Danimarka, Avusturya, Almanya, Hollanda gibi ülkelerde model bu şekildedir. Bunun dışında da Doğu Avrupa ülkelerinde merkezi ve yerel yönetim arasında daha katı bir dikey ilişkinin olduğu sistem uygulanmaktadır.

İrlanda dışında Kuzey Avrupa ülkeleri, daha profesyonel ve bürokratik yerel yönetim yapılarına sahip olduklarından bu ülkelerde ileri düzeyde özerk bir yerel ve bölgesel yönetim geleneği bulunmaktadır. Yüksek meşruiyete sahip, homojen ve etkin yerel ve bölgesel yönetimler, bunun doğal sonucu olarak da yasal statüsü yüksek, büyük ve kaliteli örgütler bu gelenek içerisinde yer almaktadır. Bu ülkelerde eğitim, konut, ulaşım gibi refah devletine özgü hizmetlerin tümü

---

<sup>51</sup> Arıkan,s. 38-39.

olmasa bile büyük bölümünü kapsayan geniş bir yetki ve sorumluluk alanı bulunmaktadır.<sup>52</sup>

### **1.6.Yerel Yönetimlerin Fayda ve Sakıncaları**

Yerel yönetimlerin demokratik niteliği göz önüne alınarak yapılan tanıma göre, “Yerel topluluk üyelerinin (belde halkının) ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimlerince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim”dir.<sup>53</sup>

Yerel yönetimlere ilişkin evrensel nitelikler, Türkiye tarafından da onaylanmış olan Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetim Birliği'nin (IULA) belgelerinde, “Belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il, vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, birarada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir” şeklinde ifade edilmektedir.

“Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir. Yerel yönetimler, merkez yönetiminin denetimi altında değildirler. Merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler. Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak,

---

<sup>52</sup> Arıkan,s.39.

<sup>53</sup> Köse, s.34.

bunlar için (vergi salmak yetkisini içerecek biçimde) çeşitli yollarla kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetler için kullanmak ve hizmetleri yürütmek için örgüt yapılarını kurmak konularında yönetsel özerklikten yararlanırlar.”<sup>54</sup>

Yerel yönetimler, yasalarca kendisine verilen görevleri yerine getirebilmek amacıyla, karar alma ve aldığı kararları uygulama konusunda yine yasalarca verilen yetkiler çerçevesinde özgürdürler. Yine yerel yönetimler, görevlerini yerine getirirken kaynak bulma ve bu kaynakları kullanma konusunda da serbest hareket etmektedirler. Bütün bu işleyişi sağlayabilmek için gerekli örgüt yapısını kurmak bakımından da özgürlüğe sahip olduğu da açıkça belirtilmektedir.

Yerel yönetimlerin özgürlük , katılım, verimlilik değerlerini taşıması yanında; yerel yönetimlerin insan gücünü etkin kullanan birimler olması, haberleşme kanalının geliştirilerek kullanılması sonucu kalkınmaya ilişkin alt yapı oluşturduğu, bölgesel ve yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerel kuruluşlarca yerine getirilmesinin kaynak kullanımında etkinliği sağladığı, yerel yönetimlerin siyasal eğitime ve siyasal toplumsallaşmaya katkıda bulunduğu, merkeziyetçi ve yukardancı tikanmaları önlediği, halkın yönetime katılımına olanak verdiği ve bu kanalla demokrasinin geliştirildiğine yönelik yararlarının olduğu bilinmektedir.<sup>55</sup>

Yerel yönetimler, vatandaşların kamu mal ve hizmetlerinden özgürce yararlanmalarını sağlamakta, hizmetlerin etkinliğini arttırmaktadır. Yerel ihtiyaçları daha hızlı ve daha ekonomik bir şekilde karşılamaktadır. Çünkü halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimler, yerel halkın beklentilerini tam olarak bildikleri için, beklentileri gerçekleştirmek amacıyla yapılan kamu hizmetlerinde, kaynakları optimal bir şekilde kullanabilmektedir. Böylece

---

<sup>54</sup> Selçuk Yalçındağ, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 3, Eylül 1991:s.123.

<sup>55</sup> Bekir Parlak, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel yönetim İlişkileri”, *Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ed Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, İstanbul: Alfa, 2002,s. 45.

kaynakların kullanımındaki israf önlenmekte ve ekonomik açıdan fayda sağlanmaktadır.<sup>56</sup>

Kamu yönetiminde, merkezi yönetimlerin yanında yerel yönetimlere de yer verilmesinin nedenlerinden biri de, yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik gelişmede önemli bir rolünün olmasındandır. Yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak uygulandığı ülkelerde, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin daha verimli bir şekilde düzenlemekte, vatandaşların merkezi otoriteye olan bağımlılığını azaltmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler halkla çok daha kolay, etkin ve verimli bir iletişim kurabilmektedirler. Günümüzde yerel yönetimler, özgürlüklerin sağlanmasında ve demokratik toplum yapılarının oluşturulmasında önemli bir araç olarak görülmektedir.<sup>57</sup>

Yerel yönetimlerin en önemli sakıncası, aşırı güçlenmeleri durumunda siyasi bölünme tehlikesi taşıyan ülkeler için, bir tehdit unsuru olabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin aşırı derecede güçlenmesi ve merkezi yönetim tarafından tam olarak denetlenememesi durumunda, bölgeler arasında bir dengesizliğe neden olabileceği gibi, bu kurumlar, bazı grupların çıkarlarının korunduğu, halkın hiç temsil edilemediği birimler haline de gelebileceği öne sürülmektedir. Mali kaynaklarının sınırlı olması dolayısıyla, büyük kaynak isteyen yatırımları kendi başına gerçekleştirememektedirler. Bölgeler arasında dengesizliklerin oluşması, vatandaşların kamu hizmetlerinden farklı şekillerde yararlanmasına neden olmaktadır. Ayrıca yapılarının küçük olması, nitelikli ve konusunda uzmanlaşmış eleman istihdam etmelerini de zorlaştırmaktadır.<sup>58</sup>

Yerinden yönetimlerin aşırı güçlenmeleri durumunda ülkenin ulusal bütünlüğünün tehlikeye girmesinin engellenilmesi için yurttaşlık bilinci, ortak yaşama kültürü, çok kültürlülük ve demokrasi kavramları geliştirilebilir. Bunların gelişmesi durumunda ortak bir gelecekte buluşmak projesi herkes tarafından kabul edilebilir.

---

<sup>56</sup> Parlak ,s.46.

<sup>57</sup> Parlak ,s.47,s. Yalçındağ, s.124

<sup>58</sup> Parlak,s.48.Yalçındağ,s. 124

## 2.TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMİN GELİŞİMİ

### 2.1.Osmanlı Döneminde Yerel Yönetim

Türkiye’de mahalli idare geleneği, kökeni çok fazla geriye uzanmayan bir yapıya sahiptir. Osmanlı toprak yapısı ve rejimi itibariyle, devrin bütün imparatorluklarında olduğu gibi, merkezîyetçi bir yönetim yapısına sahipti. Bu yönetim geleneği Selçuklulardan kalmış bir mirastır.

Osmanlı İmparatorluğunda 1850’li yıllara kadar yerel yönetim yapısında önemli bir değişme olmayıp, yerel hizmetler, kadılar, vakıflar ve loncalar tarafından yürütülmüştür . Yerel işlerin yetkilisi ve aynı zamanda adli yetkilere sahip olan kadı, vakıfların denetleyicisi, belediyelerin kolluk hizmetlerinin de amiri konumundadır. Merkezi bürokrasinin üyesi olan ve belirli bir yere belirli bir süre ile atanan kadılar sadece kentin değil, civardaki köy ve nahiyelerin de mülki amiri ve yargıcıdır<sup>59</sup>.

Kadıların yürütmekte oldukları işler konusunda çeşitli yardımcıları bulunmaktadır. Beledi işlerle ilgili yardımcı “Muhtesip” tir. Yerel hizmetlerin temelini oluşturan vakıflar, kentin hastane, medrese, han, hamam, çeşme, köprü, eğitim, kültür, sağlık, sosyal yardım işlerini yerine getirmektedir. Loncalar çarşı ve pazar düzenini sağlayan temizlik ve aydınlatma işine katkıda bulunan kurumlardır.<sup>60</sup>

Osmanlıda 1826 yılında “Vaka-i Hayriye” olarak anılan Osmanlı toplumsal müessesinin temel ve orta direğini oluşturan Yeniçeri Ocağının ortadan kaldırılması, başta kolluk hizmetleri olmak üzere birçok belediye hizmetinin de yerine getirilmesinde sıkıntılara yol açmıştır. Bu sıkıntıların aşılması amacıyla hükümet ‘İktisap Nezareti’ adı altında yeni belediyeçilik örgütü oluşturmaya çalışmış, örgütün uyumsuzluğu ve klasik devlet yapısı ile çatışması sonucu bekleneni vermemiştir. 1836 yılında bir dizi reform sonucu ‘Evkaf Nezaretinin’ kurulması ile birlikte vakıflar vasıtasıyla yerine getirilen belediyeçilik işleri bu Nezarete bırakılmıştır. Ancak İktisap Nezaretinin esnaf ile ilgili meselelerde

<sup>59</sup> Cengiz Sunay, “Belediyeçiliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (3) 2002,s. 113-115.

<http://kosbed.kou.edu.tr/sayi3/sunay.pdf>

<sup>60</sup> Sunay,s. 113-115.



istenen faydayı sağlayamaması, denetim ve zabıtaya ilişkin fonksiyonlarını yerine getirememesi neticesinde belediye hizmetleri aksamaya devam etmiştir.<sup>61</sup>

19 yy.da dünyada yaşanan siyasal ve ekonomik gelişmeye koşturucu olarak Osmanlı ekonomisinin dünya ekonomisi ile bütünleşmeye başlaması, Osmanlı kent yapısını da dönüştürmeye başlamıştır. Kentli nüfus artmış, kentin dış dünya ile ticari ilişkileri ve haberleşme şekilleri değişmiş, kentin iş merkezi farklılaşmış, konut alanları yeni alanlara yayılmaya başlamıştır. Bu durum ise kentsel altyapı taleplerini ve yeni kentsel hizmet istemlerini çeşitlendirip artırmıştır.

Her ne kadar Tanzimat ile birlikte, Osmanlı padişahının kulu olmaktan çıkıp devletin tebaası olma yolunda bir gelişme göstermesine karşın, yapının, bir birey haline gelmek, sivil toplum kurumunun temelini oluşturmaktan uzak olması, belediyenin Batı örneklerinde olduğu gibi bir sivil toplum kurumu olarak gelişmesini engellemiştir.<sup>62</sup>

Merkeziyetçilik Tanzimat döneminin hakim özelliğidir. Merkeziyetçilik hem idari hem de mali alanda kendisini göstermiştir. Tanzimat yönetimi bir yandan merkezi idareyi yeniden yapılandırarak güçlendirmeyi esas alırken, diğer yandan da 19. yy.lın eşitlikçi, katılımcı eğilimine reform görüntüsü adı altında ayak uydurmaya çalışmıştır.

1853 yılında meydana gelen Kırım Savaşı yerel yapıda yeni bir oluşumun zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Kırım Savaşı sonucu İstanbul'a çok sayıda İngiliz, Fransız ve İtalyan askerinin çıkışı ve bu büyük kalabalığı barındıracak altyapı ve üstyapı düzeninin olmayışı büyük bir sıkıntı yaratmıştır. Değişen ve büyüyen kentin kadı eliyle denetlenememesi, vakıflar yoluyla altyapı hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilememesi, loncalar kanalıyla gerekli hizmetlerin verilememesi, İktisap Nezaretinin yetersiz kalması, Osmanlıda yaşayan azınlıkların yerel yönetimlerde temsilini ve etnik haklarını elde etmelerini isteyen dış devletlerin baskısı belediye kuruluşunun ortaya çıkmasına

---

<sup>61</sup> İlhan Tekeli, *Belediyecilik Yazıları : 1976-1991*, İstanbul: IULA-EMME, 1992; Sunay ,s.115-116.

<sup>62</sup> Tekeli,s. 23-24.

neden olmuştur. Bu anlamda Osmanlıda belediye bir özentisi olarak değil bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır.<sup>63</sup>

Birçok araştırmacıya göre ilk örneklerini Tanzimat döneminde gördüğümüz yerel yönetimlerin ortaya çıkmasındaki esas etkenin demokrasi değil, Osmanlı imparatorluğunda resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün ancak “merkeziyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlık unsurlarının siyasal katılması ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskıların sonucunda ortaya çıktığını belirtirler.<sup>64</sup>

3 Kasım 1839’da okunan Hatt-ı Hümayun mahalli idareler bakımından da başlangıç noktası olarak kabul edilir. Tanzimatçıların esas gayesi devleti güçlendirmek ve modernleştirmektir. Eyalet idaresini ıslah etmek, gelirleri arttırmak ve tutarlı bir idare sistemi kurmak istiyorlardı. Ancak bunu sağlayacak sayı ve nitelikte bürokrat kadrosu yoktu ve o zamanın şartları içinde bunların finansmanı mümkün değildi.<sup>65</sup>

Tanzimat ve ıslahat dönemlerinde Osmanlı yönetimi “patrimonyal hizmetin” başında bulunan seçkinler, yasal iktidar yapısı ve gurupları dışındakileri dikkatle izleyip denetimleri altında tutmaya çalışırken, öte yandan öncelikle mali konularda yerel temsilcilerin oyuna ve desteğine başvurmak zorunda kalmışlardır. İşte “Muhassallık”<sup>66</sup> kurulması ve “vilayet liva ve kaza idare Meclisleri”nde halkın oyuna başvurma ihtiyacı bundandır. Bu meclisler yerel yönetim birimi sayılmamakla birlikte yerel yönetimlerin ilk işaretleri, hatta çekirdekleri olmuşlardır.

Kırım savaşının ardından 1855’de, başında Hükümetçe atanan bir şehremininin bulunduğu ilk belediye örgütü kuruldu. Bu örgütün on iki kişilik bir kent kurulu da vardı. Meclis üyelerinin başa gelmesi de atama yoluyla oluyordu. Ancak meclis üyelerinin “İstanbul’da oturan her sınıf Osmanlı tebasından ve

---

<sup>63</sup> Mahmut Torba, *Dünyada ve Türkiye’de Belediyeler ve İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Sen, 2000, s. 30.

<sup>64</sup> Kadir Koçdemir, “Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı., s. 424, Eylül 1999:112.

<sup>65</sup> İlber Ortaylı, *Türk İdare Tarihine Giriş*, Ankara: Turhan, 1996, s.26.

<sup>66</sup> Tanzimat döneminden sonra mültezimlerin topladığı vergileri almak üzere merkezden görevlendirilen yetkililere verilen isimdir. Ayrıca onlara yardımcı olmak üzere yöre halkının temsilcilerinden ve ruhani liderlerinden oluşan bir meclis oluşturuluyordu. Buna da “muhassallık meclisi” deniyordu.

esnafın mutebet ve muteberlerinden” olmaları gerekiyordu. Aranılan koşullar arasında özellikle esnafın saygın ve güvenilir kişilerden olmaları koşulunun bulunması dikkati çekmekte ve yerel kurulun oluşmasındaki seçkin anlayışı yansıtmaktadır. Meclis üyelerinin 2/3’ünün her yıl yenilenmesi gerekiyordu. Bu örgütün kuruluşundan önce İstanbul’da üyelerinin çoğunluğunu yabancı uyrukluların oluşturduğu ve kurulması düşünülen belediye örgütü hakkında önerilerde bulunan “İntizam-ı Şehir” komisyonu bulunuyordu.<sup>67</sup>

Bu öneriler doğrultusunda 1858 yılında, İstanbul’un Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan “Altıncı daire-i Belediye” kurulmuştur. Bu örgütün başında daire müdürü ünvanı ile bir başkan ve yedi üyeli bir daire belediye meclisi bulunacaktı. Başkan ve üyeler hükümetçe atanmakta, meclise ayrıca danışman niteliğinde yabancı uyruklu bazı kişilerde katılmaktaydı. Osmanlıca yanında Fransızca da resmi dil olarak kullanılıyordu.<sup>68</sup>

Altıncı Daire-i Belediye Türk belediyecilik tarihinde çok önemli ve farklı bir yere sahiptir. Paris Belediyesi örnek alınarak kurulan bu belediye özel gelir kaynaklarına sahip ve ayrı personeli olan bir örgüttü. Altıncı daire-i belediye “hizmetlerin yürütülmesinde gerekli masrafları karşılamak üzere gelir tahsil edebilen ilk Türk yerel yönetim kuruluşu olup bu noktada tekliğini uzun süre korumuştur.

Bu belediye örgütüne alınacak personeli Bab-ı Alinin onayına rağmen daire meclisinin karar vererek alması da yeni bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır. İl özel idareleri ile ilgili ilk pilot uygulama 1864 yılında “Tuna Vilayet Nizamnamesi” ile yapıldı. Bu nizamnamede il genel yönetiminin yanında, Valinin başkanlık ettiği ve her sancaktan seçilen dörder üyeden oluşan il genel meclisinin bulunduğu bir il özel yönetimi de kuruldu. 1864 yılında Osmanlı Avrupa’sında 10 vilayet ve 44 sancak, Asya kısmında 16 vilayet ve 74 sancak, Afrika’da ise bir vilayet ve 5 sancak olmak üzere 27 vilayet 123 sancak kurulmuştur.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Koçdemir,s. 113; Ortaylı,s. 27.

<sup>68</sup> Keleş,s. 46-47; Ortaylı,s. 27-28.

<sup>69</sup> Keleş,s.46-47; “Türkiye’de Yerel Yönetimler,Yapısal ve İşlevsel İnceme”, <[www.icisleri.gov.tr/yayinlar/belbası/a.htm](http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/belbası/a.htm)>., 2,

6 Ekim 1868 yılındaki “Deraset-i İdare-i Belediye Nizamnamesi” ile belediye örgütü bütün İstanbul’u kapsar hale getirildi. Bu nizamname ile ön dört dairesel İstanbul Şehreminatı da çalışmaya başladı. Aynı yıl çıkan bir talimatla İstanbul dışında vilayet sancak ve kaza merkezlerinde de belediye teşkilatı kurulması öngörüldü. Bunların başında atama ile gelen Belediye Reisi ve sınırlı seçimle gelen üyelerden oluşan meclis bulunuyordu.<sup>70</sup>

İstanbul da kurulan ilk belediye örgütlenmesinde yabancıların ağırlıklı olması ve bu modelin Parit’den esinlenilerek oluşturulması önceki Belediye çalışmalarına oranla oldukça demokratik ve moderndir. Bundan kaynaklı ilk modern belediye örneği sayılması açısından oldukça önemlidir.

1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu” nun 112. maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesini ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştür. Bu yüzden 1877’de çıkarılan Deraset-i Belediye Yasası eski belediye örgütünü olduğu gibi korumuştur. Farklı olarak İstanbul’daki 14 belediye dairesi 20’ye çıkarılmıştır. Bu kanunla her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacaktır. Kasabanın büyüklüğüne göre altı ile on iki arasında değişen ve dört yıl için seçilen meclis üyelerinin yarısı iki yılda bir değişecektir. Bu kanuna göre meclis tüzel kişilik sahibi olup kentin imar, su, itfaiye, gibi önemli işleri görünürde de olsa bu tüzel kişiliğe bırakılmıştır. Bu kanun ilk defa tek dereceli seçimi getirmesi açısından da önemli bir kanundur. Kanunda seçimlerin gizli oy açık sayım esasına dayanmaktaydı.<sup>71</sup>

İkinci meşrutiyetin ilanından sonra 1912 yılında çıkarılan Deraset-i Belediye Hakkındaki Geçici Yasa” ile İstanbul’daki belediye daireleri kaldırılmış, bunların yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Bu yapı 1930 yılında 1580 sayılı belediye yasası yürürlüğe girinceye kadar değişmeksizin varlığını sürdürmüştür. Anlaşılacağı, üzere bu yasa ile de geçmişten gelen özekçilik geleneği sürdürülmüştür.

<sup>70</sup> Koçdemir,s.116.

<sup>71</sup> Keleş,s.126; “Türkiye’de Yerel Yönetimler,Yapısal ve İşlevsel İnceme”, <[www.icisleri.gov.tr/yayinlar/belbası/a.htm](http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/belbası/a.htm)>, s. 2,

Bu gelişmenin daha öncesinde 1902 yılında “Jön Türk kongresi”nde merkezîyetçilik ve ademi merkezîyetçilik tartışmalarında merkezîyetçilik taraftarlığı “Merkezi iktidar güçlü olmadan ülke olmaz” şeklinde sunulurken, Prens Sabahattin, vatanın ancak adem-i merkezîyet idaresine geçilmekle kurtarılabilceğini, kalkınmanın, teknolojik gelişmenin ancak bu yolla mümkün olabileceğini söylemiştir. Hatta merkezîyetçi olarak bilinen Ziya Gökalp bile bu aşırı merkezîyetçiliğe karşı çıkmıştır.

Özellikle birinci Dünya savaşı başlamadan önce 1908 e kadar Hürriyet ve özgürlüks yönünde mücadele veren dernekler ve farklı etnik unsurlar ademi merkezîyetçi bir sistem istiyorlardı. İttihat ve Terakki Parti sininin kurulmasından sonra farklı etnik unsurlar hariç, diğere dernek ve İttihat Terakki yöneticileri katı bir merkezî yönetim modeli uyguladılar. Bunun sonucunda bir çok çatışma yaşanıp bir çok ulus Osmanlı tebasından ayrılmışlardır

Yerel yönetimlerin Osmanlı’daki gelişiminde köylerin bir tüzel kişilik olarak varlığından bahsetmek zordur. 1864 Vilayet Nizamnamesi’nde adı geçen köyler ilçelerin alt birimlerini oluşturmaktaydı. 1913’de “İdare-i Umumiye-i Vilayet” adlı geçici yasa ile yürürlükten kaldırıldığından, Cumhuriyet dönemine,1924 tarih ve 442 sayılı köy yarası ile yeniden düzenleninceye kadar tüzel kişiliğe sahip olmamışlardır.<sup>72</sup>

Yukarıdaki değerelemelerin ışığında şunu da söyleyebiliriz; Yeniçeri ocağının ortadan kaldırılmasına kadarki dönemde Osmanlı da yarı özerk diyebileceğimiz yumuşak eyaletler veya bölgelerin varlığı söz konusudur. Bu bölge veya Eyaletlerde iç yönetim daha çok eyaletin veya bölgenin hakim gücünün denetimindeydi. Bu yüzden bu dönemde özellikle farklı milletlerin yaşadığı bölgelerde Osmanlının padişah merkezli saray gücü bölgenin idari yönetimi üzerinde çok fazla etkili değildi.

---

<sup>72</sup> Keleş ,s.128.

## 2.2.Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim

Cumhuriyetin kurucu lider kadrosunun ya İttihat Terakki içinde yetişmiş olması, ya da bu gelenekten etkilenmiş olmaları, merkeziyetçi yönetim anlayışının devam etmesinde etkili olmuştur. Bu nedenle Osmanlıdaki yerel yönetim anlayışı Cumhuriyet döneminde de önemli bir değişikliğe uğramadan geçerliliğini korumuştur.

Cumhuriyet yönetimi de yerel yönetimleri siyasi organlar olarak değil, daha çok idari birimler biçiminde değerlendirmiş, yetki görev ve örgüt yapısını bu anlayışa göre oluşturmuştur. Birlik ve beraberliğin tehlikeye gireceği düşüncesi ile yerel yönetimlerin güçlendirilmesine tereddütle bakılmıştır.<sup>73</sup>

1923 de Cumhuriyetin kurulmasından sonra bugünkü missaki milli sınırları içerisinde gelişen isyanlar cumhuriyetin yerel yönetimler politikasını daha da katı merkeziyetçi yapmıştır. O dönemde özellikle birçok yerel bölgede gelişen etnik ve dinsel temelli isyanlar cumhuriyet dönemindeki yerel yönetim anlayışını Osmanlıdaki yerel yönetim anlayışından daha geri bırakmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında yerel yönetimlere yönelik ilk kanunun 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu olmasıyla beraber, yerel yönetimlere ilişkin esas düzenleme bugünkü belediye yönetim statüsünü düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanununun 1930 yılında kabul edilmesiyledir. 1580 sayılı yasanın 1929 Dünya Bunalımı sonuçlarının Türkiye’de duyulmasından 6 ay sonra çıkarılmasına karşın, bu yasalardan belediyelere çok geniş bir görev alanı verilmiştir.

Bunun nedeni ise Cumhuriyet yöneticilerinin krizden çıkmak için devleti küçültme stratejisi yerine devleti büyültme stratejisini seçmeleridir. Ayrıca 1580 sayılı yasa, dönemin şartlarını ve siyaset anlayışını da yansıtmaktadır. Tek partinin ideolojisi ve üstlendiği misyon belediyeye bakış açısını da önemli ölçüde etkilemiştir.<sup>74</sup>

Tek parti rejiminde belediyelerin yapılanmasını etkileyen üç önemli ilke bulunmaktadır. Bunlar; devletçilik, modernleşme ve parti-devlet bütünlüğüdür.

---

<sup>73</sup> Bilal Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, İstanbul: Birleşik, 2001.s, 56-58.

<sup>74</sup> Tekeli,s. 47.

Devletçilik ve halkçılık ilkelerinin benimsenmesi dönemin belediyeçiliğini etkileyen unsurlar arasındadır. Devletçilik ilkesine geçilmesi, belde düzeyinde de gösterilecek birçok kamu hizmetinin üretimini belediyeleştirecektir. İkinci önemli gelişme halkçılıktır.<sup>75</sup> Dönemin halkçılık ilkesi çerçevesinde “halka rağmen halk için olmak” demek, halk istemese de halkı çağdaş uygarlık düzeyine çıkarmak demektir.

Çağdaş uygarlık düzeyi ile Türk halkına getirilmek istenen yaşam ise, kentsoylu bir yaşamdır. Dönemin diğer özelliği de parti örgütü ile devlet örgütü arasındaki iç içe ilişkidir. Bu ilişki ise, belediyelerle merkezi yönetim ve tek parti arasında bir farklılaşmanın gelişmesine engel olmuştur.

Bu yasanın çıkış döneminde gözden uzak tutulmaması gereken bir diğer unsur da aslında bu dönemde kentleşme hızının çok düşük olmasıdır. Dolayısıyla hızlı kentleşmenin beraberinde getirdiği pek çok sorun dönemin belediyelerince ve merkezi yönetimce çok da hissedilmemektedir.

Kamu yönetiminde devletçilik ilkesinin benimsenmesi belediye kanununda da kendisini zaman zaman hissettirmiştir. Fırın yapmak ve işletmek, un ve inşaat malzemesi fabrikaları kurup işletmek, işsizlere iş bulmak gibi devletçilik ilkesinin benimsenmesi ile imtiyazlı şirketler tarafından yürütülmekte olan su, elektrik, havagazı ve kent içi ulaşım gibi belediye hizmetleri önce devletleştirilmiş ve daha sonra birer kamu işletmesi olarak belediyelere devredilmiştir<sup>76</sup>

1923-1945 yılları arasında kalan ilk dönem, yerel yönetimlerden İl Özel İdarelerinin ağırlıklı bir yapıya kavuştuğu ve belediyelerin ikinci planda olduğu bir dönem olmuştur. İl Özel İdarelerinin üstlendiği görevler ve yapısı, yerel düzeyde merkezlerin temsilcisi olma özelliğinin ağır basmasını sağlamış, merkezde yer alabilen büyük toprak sahipleri ile uzlaşma bu yapı sayesinde merkezin belirlediği yönde kontrol edilebilmiştir.

Bu dönemdeki diğer bir önemli gelişme ise 1933 yılında kurulan Belediyeler Bankası’dır. Belediyeler Bankası bu dönemde belediyelerin

---

<sup>75</sup> Tekeli.s, 47; Eryılmaz.s, 58

<sup>76</sup> Eryılmaz,s, 58

gelişmesine büyük katkılarda bulunmuştur. Kurumun bu yararlı faaliyetlerinin sadece belediyelere inhisar eden çerçeveden çıkarılarak memleket çapında bir faaliyet alanına yönelmesinin yurda sağlayacağı büyük yararlar göz önüne alınmış ve Belediyeler Bankası kaldırılarak onun yerine değişik bir yapıya sahip olan İller Bankası'nın kurulması öngörülmüştür. Bunun sonucu 1945 yılında yürürlüğe giren 13.06.1945 tarih ve 4759 sayılı kanunla İller Bankası kurularak faaliyete geçmiştir.<sup>77</sup>

Bugünkü haliyle bir çok belediye Türkiye'deki katı merkezîyetçi sistemden kaynaklı İller Bankasına olan borcunu ödeyememektedir.

Yerel yönetim bankalarının kuruluş ve işleyiş biçimi ülkeden ülkeye önemli değişiklikler göstermekle birlikte, bunların temel fonksiyonu yerel yönetimlere kredi verme olarak kabul edilebilir. Türkiye'de ise ihtiyaçların ve şartların farklı olması İller Bankasının kuruluşuna batıdaki örneklerinden farklı bir yaklaşım getirmiştir. Yerel yönetimlerin gelişmesi için finansman ve kredi ihtiyacı açıkça görülmekle birlikte, yalnızca bunu sağlamanın yeterli olmayacağı düşünülmüş, yerel yönetimlerin temel fonksiyonları ile ilgili geniş bir teknik kadroyu ve teknik imkânları bu idarelerin yararına hazır bulundurmak da gerekmiştir. Bu nedenle de Türkiye'de İller Bankasının işleyişine vücut veren mevzuat hazırlanırken daima kredi ve teknik uygulama birlikte göz önünde bulundurulmuş, çalışma esasları bu temel görüşe göre oluşturulmuştur.<sup>78</sup>

1945-1960 arası dönem yerel yönetimler alanında çok da ayrıntılı düzenlemelerin yapılmadığı bir dönemdir. Bu dönemde sadece mevcut yapı üzerine bazı rötuşların yapıldığı görülür. Fakat bu dönemde dikkati çeken nokta, artık çok partili hayata geçilmesinin etkilerinin Türk siyasal hayatında görülmeye başlamasıdır.

Bu dönem yerel yönetimlerin demokratik bir yapıya kavuşturulması yönündeki en önemli gelişme 1946 tarih ve 4878 sayılı kanundur. Bu kanunla seçimlerin yapılma şekli değiştirilmiştir. Dönemin demokratikleşme konusundaki adımlarından biriside; hem belediye hem de il özel idarelerinin mali yapılarını düzeltme çabalarına paralel olarak 1 Temmuz 1948 tarihinde kabul edilen ve 423

<sup>77</sup> Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1999, s. 196.

<sup>78</sup> Tortop, s. 196.



sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu yürürlükten kaldıran kanundur. Bu kanunla belediyelerin gelirleri eskiye oranla arttırılmıştır.<sup>79</sup>

Çok partili siyasal hayata geçişin ardından politikacılar her zaman yeni belediyelerin kurulmasına karşı hoşgörülü ve özendirici olmuşlardır. Bunun sonucu olarak 1961 planlı kalkınma dönemine girilmesiyle artış hızı yavaşlatılmış, 1980 ihtilalinden sonra ise sıkıyönetim komutanlıklarına verilen yetki ile sayı 1727'den 1587'ye düşürülmüştür. 1984'den sonra tekrar yükselişe geçen bu sayı 1998'de 2900'e yaklaşmıştır.<sup>80</sup>

1960 sonrası dönemde mahalli idareler alanındaki en önemli gelişme 1961 Anayasası olarak görülmektedir. Anayasanın 112-116. maddeleri bu alandaki düzenlemeleri içermektedir. 112. madde idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını belirtirken, 116. madde eskisinden farklı olarak, yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarıyla donatılması hükmünü getirmiştir.

Aynı madde yerel yönetimleri şöyle tanımlamaktadır. “Mahalli idareler il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir.” Aynı dönemde üzerinde durulması gereken önemli bir düzenleme ise 27 Temmuz 1963 günü çıkarılan 307 sayılı kanundur. Bu yasa ile belediye başkanlarının seçiminde tek dereceli çoğunluk usulünün benimsendiğini görüyoruz. Yasa ile belediye seçimleri ile ilgili mevcut hükümlerin bazıları değiştirilmiştir. Mesela daha önce seçimden sonra mülki amirce onanarak göreve başlayan belediye meclis üyelerinin, bu kanunla, il seçim kurullarınca onanarak göreve başlaması kararlaştırılmıştır.<sup>81</sup>

Fakat bu dönemde yine belediyeler mali sıkıntılar içinde boğulmuşlar, gelirlerini giderlerini karşılamamıştır. 1960 sonrası, belediyelerin mali durumlarını düzeltme için bazı düzenlemeler yapılsa da bunlar yeterli olmamıştır. Bu süreç 80'lere kadar devam etmiştir. Ne var ki hızla girilen yapısal dönüşüm süreci değişen kentsel toplum ve onun sürekli farklılaşarak yoğunlaşan talepleri yönetsel kurumlarda da değişimi gerekli kılmıştır. Belediyecilik olgusundaki

---

<sup>79</sup> Keleş,s. 202

<sup>80</sup> Keleş ,s.202

<sup>81</sup> Kemal Görmez,s. 84-85; Tortop,s. 197-198

değişim 1973-80 yılları arasında yaşanan Demokratik Belediye Hareketi'nde somutlaşmıştır.<sup>82</sup>

Tarihinde ilk kez belediyeler klasik kentsel hizmet üretimi yanında yerel toplum adına demokratik taleplerde bulunmaya başlamıştır. Özerk, katılıma açık, kaynak yaratıcı, üretici ve birlikçi yeni bir belediye anlayışı olarak ortaya çıkan bu hareket ülkenin genel demokratikleşme sürecine de hızlı bir ivme kazandırmıştır. 1970 sonrası dönemde batı kentleri büyük oranda bir iç göçe maruz kalmıştır.

1970 den sonra kırdan kente göçün artmasıyla kentteki nüfus artmıştır. Kentler deki nüfus artışıyla beraber kent sorunları da artmıştır. Bu dönemlerde kentlerde özellikle öğrenci ve işçi kesiminde gelişen sol demokratik hareketler dönemin yerel yönetim karakterlerini de etkilemiştir. Merkezi hükümetlerin yerel yönetim anlayışları pek değişmesinde yerel yöneticilerin demokratik bir anlayışa sahip olması buralardaki yönetim anlayışını da değiştirmiştir.

İlgili dönem belediyecilik alanında büyük tartışmaların başladığı dönemdir. Özellikle 73-80 arası dönemde Ankara, İstanbul, İzmir gibi belediyelerde eski yapıdan farklı olarak bilim adamlarının görüşlerinden geniş ölçüde yararlanılmıştır. Hatta programında belediyeleri merkezi yönetimin vesayetinden kurtulacağını ve merkezi yönetimin belediyelere karışımını sınırlayacağını vadeden bir siyasal parti iktidara geldiğinde “Yerel yönetim Bakanlığı” kurarak belediyelerin denetimini bu bakanlığa bırakmıştır.<sup>83</sup>

İşte bu dönemde artık kamuoyunun dikkati belediyeler üzerine yoğunlaşmaya başlamıştır. Bunda o dönem üç büyük kent belediyeleri ile siyasal iktidar arasındaki tartışmaların seviyesizleşmesi ve belediyelerin bir çoğunun politize olup anarşinin doğup gelişmesini destekler bir tavır takınmaları etkili olmuştur. İşte bu ortamda 1982 anayasası hazırlanırken bütün bu sayılanların da etkisiyle mahalli idarelerle ilgili maddede 1961 anayasasından farklı olarak

---

<sup>82</sup>Nadaroğlu,s. 166.

<sup>83</sup> Nadaroğlu,s. 167.

vesayete ilişkin hususlar hem açıkça teyid edilmiş hem de berraklığa kavuşturulmuştur.<sup>84</sup>

Bu noktada 1961 ve 1982 anayasası karşılaştırıldığında ortaya şöyle bir tablo çıkar. 1982 Anayasası yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına geleceğini öngörmesi “halkın” tabiri yerine “kanunla gösterilen seçmenler” teriminin kullanılması gibi farklar göze çarpar. Ayrıca 1982 anayasasında yer alan yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hükmü bulunmaktadır. 1921 Anayasası hariç hiçbir anayasada “özerk yerel yönetim” kavramına yer verilmemiştir. 1982 Anayasasının vesayet konusunda da merkezi yönetime daha geniş yetkiler verdiği söylenebilir. 1982 anayasasının 127. maddesinde 1961 anayasasından farklı olarak, özeysel yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir yönetsel vesayet yetkisi bulunduğu açıkça yazılıdır. Ayrıca seçim süreleri de 1982 anayasası ile dört yıldan beş yıla çıkarılmıştır.<sup>85</sup>

1982 Anayasa’sı, yerel yönetimlerin seçilmiş organları üzerindeki vesayetle ilgili temel ilkeyi çok iyi belirlemiş ve “organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yoluyla olur” demiştir. 1982 Anayasası’nın olumsuz yönü bu ve benzeri konularda temel ilkeyi demokratik yaklaşımlara uygun biçimde koyduktan sonra “ancak” ile başlayan cümlelerde kendini göstermektedir.<sup>86</sup>

Temel hak ve özgürlükleri içeren bütün maddelerde olduğu gibi burada da “ancak” ile başlayan sınırlama ve vesayet, demokratik ilkeyi izlemekte ve onu yaşamdan uzaklaştırmaktadır. Bu konuda getirilen sınırlama şudur. “Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.” Politik organların bu tür vesayet yetkilerini kullanırken nasıl bir amaçla hareket ettikleri bilinmektedir. Bunun örnekleri çoktur. Bu nedenle yerel yönetimlerin seçilmiş organları üzerinde soruşturma açma hakkına sahip olan İçişleri Bakanı bu soruşturma ile ilgili karar alamamalı ve bunu yargıya bırakmalıdır. Zira İçişleri Bakanı ile yerel

---

<sup>84</sup> Keleş,s. 134

<sup>85</sup> Türkiye’de Yerel Yönetimler,s. 13

<sup>86</sup> Keleş,s. 134

yönetimlerin seçilmiş kişileri ve organları arasında siyasal görüş ayrılıkları ve bundan kaynaklanan bir siyasi rekabet bulunabilir. Bu siyasi rekabetin varlığı alınan kararların tarafsızlığı ve hukukiliği konusunda kuşku uyandıracak uygulama haklı nedenlere dayansa bile bu kuşku giderilemeyecektir.<sup>87</sup>

Türkiye'deki siyasal süreç çeşitli nedenlerle merkezileşme eğilimi içindedir. Bir ilin milletvekilleri dört yıl için seçilirler. Seçildikten sonra ilinden uzak kalmakta yerel politika kulisinde etkisini kaybetmektedir. Bu etkinliğini kaybeden politikacının ön seçimleri kazanma olasılığı azdır. Belediyeler ise yerel politika kulislerinde çok etkili odaklardır. Merkezden bağımsızlığı artmış bir belediye sistemi içinde merkezi politikacı yerel politika kulisinde etkinliğini hızla kaybedecektir.

Merkeze bağımlılık arttıkça bu etkinliği sürdürmek kolaylaşmaktadır. Merkezi kontrolün arttırılması devamlı olarak iktidardaki partilerin çıkarına çalışmaktadır. Merkezi kontrolün çok yüksek olduğu bir sistemde iktidardaki partiler muhalefetteki partilere mensup belediyelerin gelir kaynaklarını dolayısıyla başarısını kolayca sınırlayabilmektedir. İktidar partileri için bu tutumun kısa ve uzun dönemde yararı vardır. Bu yapı içinde halkın oyu kolayca etkilenebilmektedir. Halk iktidara yakın belediye başkanlarının daha çok kaynak bulabileceklerini bilmekte özellikle küçük belediyelerin başkanlık seçiminde bunların oy alma şansları yükselmektedir.

1973 belediye seçimleri kampanyası bu bakımdan ilginçtir. İktidar partisinin belediye başkanları geçmiş yıllardaki icraatlarından çok, merkezi hükümetten ne kadar borç alabildikleri ile öğünmüşlerdir. Belediye seçimini muhalefet partisi kazansa bile bunun başarısı iktidar tarafından sınırlanacağı için bir sonraki seçimde kendisine yakın bir adayın kazanma şansı artacaktır.

Bu nedenle bağımsız belediyeler anlayışını savunmak genellikle muhalefet partilerinin eğilimi olurken, bağımlı belediye anlayışını savunmak iktidar partilerinin tutumu olmaktadır. Merkezileşme eğilimi kendi kendini hızlandıran, güçlendiren bir süreçtir. Güçsüzleşen belediyeler sorumluluğu kendi üzerine düşen kamu hizmetlerini, mali olanaksızlıklar nedeniyle ve yeterli

---

<sup>87</sup> Nadaroğlu, s. 168-169; Keleş, s. 136.

hünerde personel bulamadığı için başarıyla gerçekleştiremeyince, merkezi yönetim bu fonksiyonları kendi üzerine almak için gerekçelere sahip olmaktadır.<sup>88</sup>

Ortadaki mevcut tablo mahalli idarelerimizin çağın gerektirdiği mali ve siyasal güce sahip olmadıklarını göstermektedir. Yönetimsel olarak merkezin ağır vesayeti altında olan yerel birimler kendilerini sürekli merkezin Baskısı altında hissederler. Mahalli idarelerin yeterli derecede işler ve özerk kurumlar olmaları için öncelikli şart, yükümlülüklerinde bulunan hizmetleri yerine getirebilmeleri için gerekli olan mali kaynaklara sahip olmalarıdır. Fakat bu güne değin Türkiye yerel yönetimleri bu açıdan merkeze bağımlılıklarını sürdürmüşlerdir.

### **2.3. Yerel Yönetimlerde Reform Çabaları**

Yerel yönetimlerde reform en geniş anlamıyla merkezden yerele yetki, kaynak ve görev aktarımı demektir. Bu düşünceye desantralizasyon adı verilmektedir. Esas itibarıyla batıda ortaya çıkmış bir düşüncedir.

Modern anlamda desantralizasyon ise merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi idari yetkilerinin bir kısmını, taşra kuruluşlarına, mahalli idarelere, federe birimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (dernek ve vakıf gibi) aktarılmasıdır.

Siyasi sistem içinde önemli bir entegrasyon ( bütünleşme ) sorunu yoksa, desantralizasyon düşüncesinden yararlanılabilir. Desantralizasyon günümüzde daha çok gelişmekte olan ülkelerin sorunlarını çözmeye yararlı bir metot olarak görülmektedir. İdari kapasitenin yeterince gelişmediği ülkelerde desantralizasyon, yetenekli yöneticilerin ve başarılı bir iş idaresinin ortaya çıkmasına zemin hazırlayacaktır. Gelişmekte olan ülkeler, siyasi, iktisadi, idari ve sosyal sebeplerden dolayı oldukça merkezileşmiştir. Kamu hizmetlerinin büyük bir

---

<sup>88</sup> Tekeli,s. 51.; Nadaroğlu,s. 168-169

kısmı bu ülkelerin başkentlerinde planlanmakta ve oradan yürütülmektedir. İdari ve mali alanda güçlü bir merkezîyetçilik söz konusudur.<sup>89</sup>

Bilindiği gibi Weber'in bürokratik örgütlenme modeline dayanan yönetim anlayışı 1980'lere gelinceye kadar geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Devlet olgusunun ortaya çıkmasından geçen yüzyıla gelinceye değin, özellikle sanayi devrimi öncesinde devletin kamuya yönelik sunduğu hizmetler sınırlıdır. Sanayi devrimi sonrasında ulus devletlerin merkezîyetçi yapıları, bürokrasinin güçlenmesine neden olmuştur.<sup>90</sup>

1980'li yıllardan itibaren ise "yeni sağ akımın" etkinliği görülmektedir. Yeni sağ politikaların kamu yönetiminde ortaya çıkardığı değişimin tanımlayıcı özelliği "kamusal" olandan "özel" olana kaçış olarak ifade edilebilmektedir. Günümüzde artık geleneksel "kamu-özel yönetim" ayrımı anlamsızlaşmıştır. Belirli koşullar altında iyi işleyen kamu yönetimindeki bürokratik anlayış, kamu sektörüne ilişkin hemen her birimi etkilemektedir.<sup>91</sup>

Bu bağlamda bu bölümde kısaca 1980 öncesi ve sonrasında günümüze yapılan reform çalışmaları açıklanacaktır.

### **2.3.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**

Günümüzün gelişen ve değişen toplumsal koşullar vatandaş-devlet ilişkilerinde geçmişten gelen arayışların değişmesine neden olmuştur. Vatandaşların devletten gittikçe artan ve çeşitlenen hizmet talepleri, kamu örgütlerinde bu taleplere uygun biçimde cevap verecek yeniden düzenleme veya yapılandırma çalışmalarını gerekli kılmaktadır.

Genel olarak bakıldığında bir devlet içerisinde bütün toplumu etkileyecek yeniden yapılanma çabalarının, bu çalışmaları planlayıp uygulamaya geçirecek bir kamusal otoriteye ihtiyaç duyduğu görülmektedir. Vatandaşların beklentisi de bu yöndedir. Dolayısıyla kamusal alanda yaşanan bunalımların sorumlusu,

---

<sup>89</sup> Keleş, s. 111-114.

<sup>90</sup> Hülya Ekşi, "Kamu Yönetiminde Değişim Dinamikleri ve Değişimin Yönu", *2004 Türkiye İktisat Kongresi: Kamuda İyi Yönetişim Kitapçığı*, İzmir: DPT, 2004, s.80-82

<sup>91</sup> Bayram Coşkun, "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 448, Eylül-2005, s. 13-48, [http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/B.Coskun%2013-48.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/B.Coskun%2013-48.doc)

genellikle gerekli yeniden yapılanmayı sağlayamayan devlet veya onun uygulamadaki varlığını oluşturan kamu yönetimleri olarak görülmektedir.

Kâr elde etme amacı olamayan ve zarar etme imkânı bulunmayan kamu örgütleri, sadece mal ve hizmet üretmeye ve bunu artırmaya yönelmiş, pazarlama faaliyetleri, pazardaki gelişmeleri ve üretimdeki maliyetleri çok fazla dikkate almamıştır. Siyasilerin kamusal alanda yapılabilecek işleri ve hizmetleri belirlemesi ve kamu yöneticilerinin de bunları uygulaması ve kamu yönetimi çalışanlarının, siyasi kurumlara ve yöneticilere kesin itaat etmesini gerekli kılmıştır.

Kamu sektöründe, hizmetleri daha az maliyetle ve daha kaliteli sunabilmenin yeniden yapılanmayla mümkün olabileceği görülmüştür. Kamu yönetimi, yeni anlayışı ile; iyi işleyen, kaynakları rasyonel kullanarak rekabetçi zihniyetle hizmet üreten, kendini yetkili saymak yerine sorumluluk bilinci ile hareket eden, merkezîyetçi anlayıştan uzaklaşarak yerel yönetime yetki ve sorumluluk devreden eğilimi benimsemektedir. Bu gelişmeler neticesinde yeni kamu yönetimi anlayışı yeni görev ve değerler içermektedir. Bu anlayışta kamu yönetimi;<sup>92</sup>

1. Yönlendiren, Örgütleyen, Aracılık eden ve Yol gösteren,
2. Tekelleşmeyi önleme eğiliminde olan ve ilk etapta kendi tekelleşmesini kıran,
3. Kaynakları eskiye oranla daha verimli ve akılcı kullanan,
4. Kamu hizmetlerinde kalite ve tasarrufa yönelik kaynak kullanımını hedefleyen,
5. Halkın beklenti ve önceliklerini dikkate alan ve onları müşteri olarak gören,
6. Performans hedeflerine, kalite ve verimliliğe miktardan daha fazla önem veren,

---

<sup>92</sup> Ekşi,s.83

- Piyasa mekanizmalarına önem veren,
- Örgütlerini vizyon ve stratejiler ile yönlendiren konumundadır.

Bu değişim içinde en dikkat çekici unsur, halkın beklentilerini ve önceliklerini dikkate alarak onu müşteri olarak gören anlayıştır. Çeşitli açılardan tartışılan bu anlayış;<sup>93</sup>

- halkın hizmet taleplerinin farkında olunması,
- halkın önceliklerini ve şikâyetlerini dikkate alarak hizmetlerin yönlendirilmesi,
- farklı halk gruplarına (yaşlı, genç, bebek vb.) yönelik hizmet çeşitlenmesine gidilmesi,
- mekan olarak halkın hizmetlere ve kamu örgütlerine kolay ulaşılabilirliğine önem verilmesi,
- örgütün saydamlığı gibi konularda, kamu örgütlerinde önemli değişimlerin sinyali olarak yorumlanabilir.

Kamu yönetiminde yaşanan yeniden yapılanma çalışmaları, yerel hizmetleri güçlendirme ve devleti küçültme politikası, dolayısıyla, özelleştirme şeklinde belirginleşmektedir. Bu politikalara göre bazı hizmetleri yerel yönetimler üstlenecek, diğer bazı görevler ise ya özel kesime, ya sivil toplum örgütlerine devredilecek, ya da kamu-özel kesim ortaklığı ile yürütülecektir.

Bu anlayış ve değişim; kamu hizmeti sunmadan işletme niteliğine, örgüt ve yönetim anlayışından demokratikleşmeye, etkin ve verimli hizmet sunma ilkelerinden modern yönetim tekniklerine, teknolojik etkileşimden işbirliği çabalarına, alternatif hizmet sunma yöntemlerinden sosyal sorumluluk ve ahlak anlayışına kadar iki binli yıllarda belediyelerin görünümünü belirleyen birçok alanda kendini göstermekte, ağırlığını duyurmaktadır

Merkezi olmayan yapılandırmalarla kamu yönetiminin verimliliğinin artırılması, yerel iş çevrelerinin ve vatandaşların çıkarlarının temsilinde

---

<sup>93</sup> Ekşi, s. 85-89



iyileştirme sağlanması ve genel olarak aşırı merkezileşmenin neden olduğu negatif dışsallıkları aşmak amacıyla, batı demokrasilerinde yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri gündeme gelmektedir. Küresel platformda yerelleşme süreçlerinin daha güçlü bir şekilde talep edilmesinin yani, yerel reform ihtiyacını belirleyen sebepleri maddeler halinde şu şekilde sıralayabiliriz.<sup>94</sup>

- Devletin temel işlevlerinin bir bölümünün, hem kaynakların daha verimli ve denetimli kullanılması, hem de halkın yönetime katılmasının sağlanması amacıyla, seçimle işbaşına gelen yerel birimlere devri; bir başka ifadeyle, yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki yetki ve özerkliğinin genişletilmesi;

- Merkezileşmenin önlenmesine yönelik karar ve uygulamalar şeklinde kendini gösteren merkez idarenin gücünün kırılması,

- Merkeziyetçilik ve bunun sonucu olarak doğan kırtasiyeciliğin bir nebze olsun ortadan kaldırılması,

- Örgütsel büyüme ve bunun neden olduğu hantallaşmanın giderilmesi,

- Gizlilik ve dışa kapalılık gibi geleneksel bürokratik mekanizmanın egemen özelliklerinin iyi yönetim modeli ile saydamlık, katılım ve hesap verebilirlik özellikleri haline dönüştürülmesi,

- Kuralcılık ve sorumluluktan kaçma davranışlarına set çekilmesi,

- Politizasyonun, kayırmacılık ve yolsuzluğun önlenmesi, gibi olgular yatmaktadır.

Yerel yönetim reform ihtiyacını belirleyen etkenlerle birlikte bu reformlar; yerelleşme süreçleri bünyesinde potansiyel olumsuz yönleri de barındırmaktadır.<sup>95</sup>

- Bölgeler arasındaki büyüme ve gelir dengesizlikleri genişleyebilir.

---

<sup>94</sup> Eryılmaz,s. 70-71.

<sup>95</sup> Eryılmaz,s.70-71.; Nadaroğlu,s. 372-375.

- Farklı etnik grupların yaşadığı ülkelerde mikro milliyetçilik akımının olumsuzlukları ortaya çıkabilir Merkezi hükümetler makro ekonomik politikaların denetimlerini ellerinde tutamayabilirler.

- Yerel yönetimlere devredilecek yetkiler, kamu yönetiminin değer sistemini köklü şekilde bozabilecek, yolsuzluklara yol açabilecek ve merkezi idare tarafından saptanan üst düzey politikaların uygulamasını güçleştirecek bir nitelik kazanabilir.

- Yerel yönetimlerin özel ve uluslararası çıkar gruplarının etkisi altına girmesi gündeme gelebilir. Yerel yönetimler yolu ile demokratik sorunların, siyasal mekanizmadaki aksaklıkların, kamu yönetiminde verimsizliğin ve etkin olmayışın; ve bir bütün olarak performans açığı problemlerinin bütünüyle düzeleceğini beklemek, iyimser bir görüş olur. Ancak olumsuz yönlerine karşın, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin devletin etkinleştirilmesi reformunun kilit ve kurucu bir unsur olduğu reddedilemez bir gerçektir.<sup>96</sup>

1960'dan sonraki dönemde, mahalli idarelerle ilgili çalışmalara Vergi Reform Komisyonu, TODAİE, DPT gibi kurum ve kuruluşlar doğrudan ya da dolaylı biçimde önemli katkıda bulunmuşlardır. 1981 sonrasındaki düzenlemeler ise sadece İl Özel İdareleri ile Belediyelere kaynak sağlamaya yönelik olmuştur. Büyükşehir Belediyelerinin kurulması bunun olumlu bir istisnasıdır. Yerel yönetimler ile ilgili yapılan çalışmalardan en somut olanları Mehtap Projesi ve Kaya Raporudur.

### **2.3.2. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi**

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (Central Government Organization Research Project) Bakanlar kurulu kararıyla 1962-1963 yıllarında gerçekleştirilen ve Türkiye Cumhuriyeti merkezi hükümet örgütüne bağlı kurumlar arasında görev dağılımını incelemek ve kamu hizmetlerinin daha verimli çalışmasının nasıl sağlanabileceği yolunda öneriler hazırlamak üzere yapılan geniş kapsamlı araştırmadır.

---

<sup>96</sup> Nadaroğlu ,s.372-375.

Araştırma TODAİE uzmanları tarafından yapılan ön hazırlığa dayanılarak, TODAİE, DPT, Devlet Personel Dairesi, Ankara Üniversitesi ile ilgili bakanlık ve dairelerin işbirliğiyle gerçekleşmiştir. Çalışmalar otuz üç araştırmacı ve on iki idari personel tarafından gerçekleştirilmiş ve sonunda rapor 1963 yılında yayımlanmıştır. Türk yönetsel araştırmalar tarihinin en önemli unsurlarından biri olan MEHTAP raporu ilkin merkezi hükümet örgütünün genel yapısını ele almakta, bakanlar kurulunun çalışma koşulları, Başbakanlık örgütü, devlet bakanı ve başbakan yardımcılıkları ve Başbakanlığa bağlı kuruluşlarla, özerk kuruluşların durumları hakkında saptamalar yapmakta ve öneriler getirmektedir.

Ardından yönetsel kuruluşların yaratılması ya da görevlendirilmesinde mevzuat sorunu ve merkezi hükümetin taşra örgütü eleştirel açıdan incelenmektedir. Araştırmanın ikinci bölümünde bütün birimlerin ortak görevleri gözden geçirilmekte, sonraki bölümlerdeyse, merkezi hükümetin üstlendiği görevler dört öbek içinde incelenmektedir.

Bu bölümlerde tek tek bakanlık veya kuruluşlar değil, hizmet türleri odak teşkil etmektedir. Bundan sonra, kamu görevi olarak, merkezi hükümetçe üstlenilmesi gerekli görülüp de uygulamada eksik yapılanlar sayılmakta ve bu duruma yol açan nedenler (personel yetersizliği, yönlendirme ve denetim yokluğu, örgütlenmede aksaklıklar, kırtasiyecilik ve iyi düzenlenmemiş merkeziyetçilik) belirlenmektedir. Rapor bakanlar kurulu, Başbakanlık, bakanlıklar ve onlara bağlı kuruluşlar, özerk kuruluşlar ve merkezi hükümet teşkilâtının taşra birimlerinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin önerilerin özetlenmesiyle son bulmaktadır.<sup>97</sup>

### **2.3.3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**

Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor (KAYA Raporu) (General Report of the Research on Public Administration) Türk yönetimini genel ölçekte yeniden düzenlemek amacıyla 1988-1991 yıllarında yapılan bir dizi araştırma sonucunda yayımlanan genel rapordur.

Devlet Plânlama Teşkilâtı, 1988 yılında, TODAİE'den, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Plâni ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu

---

<sup>97</sup> Nadaroğlu, s. 372-375.

yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere, o güne dek yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına yönetsel uyum alanında yapılması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapmasını istemiştir

. Bu istem üzerine başlatılan kamu yönetimi araştırma projesinin kapsamına, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kurumları alınmıştır.

KAYA Raporu, merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzende iş görmelerini sağlamak için; bu kuruluşların amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamaya çalışmış, bu konularda yapılması gerekenleri önermiştir.

#### **2.4. 1980'den Bugüne Yapılan Reform Çalışmaları**

Türkiye 1960'lı yıllardan itibaren yeni bir döneme girmiştir. 27 Mayıs'ın ardından yeni anayasa ile birlikte toplumun her alanında yeni bir dönüşüm hedeflenmiştir. Bu süreç elbette ki kamu yönetimine de yansımıştır. Kamuda reform, verimliliğin arttırılması, çalışanların ve kamudan hizmet alanların memnuniyeti gibi konuların tam olarak değerlendirilmesi ve bir sorun olarak kamu yönetim sistemimiz gündemine gelmesi için 1980'li yılları beklemek gerekse de, bu dönem için yapılacak en önemli değerlendirme, planlı döneme geçilmiş olmasıdır.

Türkiye 1960'lı yıllardan itibaren beş yıllık kalkınma planları bağlamında kamu yönetimindeki sorunları ele almıştır. Elbette ki bu süreç bağlamında kamu yönetiminde yöneticiler konusu da gündeme gelmiştir. Önceki dönemlerde üst kademe yöneticilere ağırlık verilmiştir. Önceki konularda da açıklandığı gibi, cumhuriyeti kuran kadrolar, tek parti iktidarı bağlamında mevcut misyon ülkede

yeni devrimleri gerçekleştirebilmektir. Bu nedenle üst kademe yöneticilere önem verilmiş aynı zamanda cumhuriyetçi seçkin kadrolara yakın olan kişiler bizzat üst kademe görev yaparak, merkezin temel misyonu ve politikalarını, başında oldukları kurumlara uygulamaya çalışmışlardır. Planlı dönemden itibaren ise gerek çok partili rejimin oturmaya başlaması gerekse beş yıllık kalkınma planlarının sistematik bakış açısı orta kademe yöneticileri de zamanla gündeme getirmeye başlamıştır.<sup>98</sup>

Geleneksel yönetim anlayışına göre şekillenen tüm kamu sistemlerinde olduğu gibi, Türk kamu yönetiminde de, değişim önünde hem kamu yönetiminin kendi iç yapısından hem de içinde bulunduğu toplumsal ve siyasal sistemden doğan engeller bulunmaktadır. Geleneksel yönetim zihniyetinin değişmesi kolay bir şey değildir. Bu büyük ölçüde zamana bağlı bir olaydır ve süreç içinde çevresel faktörlerin etkisiyle değişme eğilimine girmektedir. Toplumun reformlara hazır olması, siyasal iktidarın kararlılığı, sivil toplum örgütlerinin desteği, bir reformun başarılı olması için gerekli ana kriterlerdir.<sup>99</sup>

1980'den itibaren kamu yönetiminin araçsal (bilgisayar, faks, fotokopi, cep telefonu,) yönden modernizasyonu için yatırımlar artmasına rağmen yönetim anlayışında önemli değişiklikler olmaması nedeniyle kamu hizmetlerinde istenilen düzeyde kalite, verimlilik ve etkinlik sağlanamamıştır.

Reform çalışmaları kapsamında hazırlanan raporlarda görüldüğü kadarıyla kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması konusunun örgüt araştırmalarında klasik yaklaşımla ele alındığı, öngörülen değişmelerin genel öneri, önlem ve temenniler düzeyinde kaldığı, yapılması gereken çalışmaların ayrıntılı uygulama projeleri haline getirilerek uygulama, izleme ve değerlendirme koşullarının belirlenmediği görülmektedir. Hazırlanan raporların hiçbirisinde yer alan öneriler bütünüyle uygulanamadığı gibi, bu raporlardan esinlenerek

---

<sup>98</sup> Uğur Ömürgönülşen, "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, Ankara: Nobel, 2003, s. 20-35

<sup>99</sup> Bilal Eryılmaz, "Kamu Yönetiminde Değişim", *II: Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II)*, Ankara Hacettepe, s.35.

hazırlanan kalkınma planları ve bunların dilimleri olan yıllık programlarda yer verilen ilke, politika ve tedbirlerin de uygulanmadığı görülmektedir.<sup>100</sup>

Reformların başarısızlık nedenleri arasında sıklıkla yaşanan siyasi ve ekonomik krizler, siyasi kadrolaşma ve yönetimin esnekliği ilkesinin zarar görmesi, nitelikli kamu görevlisi ihtiyacının yeterince karşılanamaması, yolsuzluklar, açıklık ve saydamlık yerine gizliliğin egemen olduğu bir devlet anlayışının bulunması, tabandan reform konusunda gelen katılımın zayıf olması gibi unsurlar sayılabilir.

Ülkemizde, birinci aşama reform çalışmaları uluslararası trende uygun olarak 1980’de başlamış; bu çerçevede devlet tekellerinin ve sübvansiyonların kaldırılması, tasarruf önlemleri gibi politikalar uygulamaya konulmuştur. İkinci aşama olarak basta kamu iktisadi teşekkülleri olmak üzere özelleştirme ve verimliliği artırma politikaları izlemiştir. Daha az kamu ve daha çok piyasa anlayışı içinde kamu hizmetlerinin piyasa mekanizması içinde üretilmesi ve sunumu hızlanmıştır. Buna karşılık kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi halen önemli bir sorun olarak ağırlığını korumaktadır.<sup>101</sup>

Bu arada devletin piyasalarla ilgili düzenleyici rolüne ilişkin yeni kurumsal yapılar olan üst kurulların yapılanmasına, gecikerek de olsa 1990’ların sonunda başlanabilmiştir. Genel olarak özelleştirme, verimliliği artırma ve piyasaları düzenleme alanında yapılan çalışmalar, bütüncül ve stratejik bir perspektiften, siyasi kararlılıktan yoksun olduğu için, reform sürecine geç başlayan kimi Doğu Bloğu ülkelerin de gerisinde kalmış, uluslar arası konjonktürü iyi değerlendirememiştir.<sup>102</sup>

Reformlarda geride kalmamızın önemli unsuru ekonomideki yeniden yapılanmanın tamamlanamamış olmasıdır. 1980 yılında başlayan yeniden yapılanma 1987 yılına kadar hızla gelişmiş, bilahare hız kesmiştir. Hız kesmenin nedeni belki de toplumun bazı kesimlerinin ekonomik değişime hazır olmayışıdır.

---

<sup>100</sup> DPT, *Sekizinci Bes Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)*, Ankara, DPT, 2000, <<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>>

<sup>101</sup> Eryılmaz, s. 36

<sup>102</sup> Eryılmaz, s.36.

1982 Anayasası'nın liberal bir görüşle hazırlanmamış olması, ekonomi sahasında yeniden yapılanmayı zorlaştırmıştır.<sup>103</sup>

İkinci aşama reformlarında yaşanan olumsuzluklar, kamu yönetiminde kalite, vatandaş odaklılık, iyi yönetim, katılım, hesap verebilirlik, adem-i merkezîyetçilik, esnek örgütsel yapılar ve performansı geliştirme gibi ilke ve değerleri kapsayan üçüncü dalga reformlara başlanmasını da geciktirmiştir.

## 2.5. 2000'li Yıllarda Reform Çabalarının Genel Değerlendirilmesi

2000'li yılların başında varlığı kaçınılmaz bir biçimde hissedilen yeniden yapılanma ihtiyacının karşılanmasına yönelik arayışlar Türk kamu yönetiminin, kamu yönetimi alanında dünya ölçeğinde sağlanan gelişmelere ayak uydurabilmesi ve bu doğrultuda toplumun değişen taleplerini zamanında karşılayabilmesi amacıyla 2003 yılı başında uygulamaya konulan "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" hareketi ile yeni bir ivme kazanmıştır.<sup>104</sup>

Bu kapsamda oluşturulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, felsefesinden, kullandığı dile kadar, birçok konuda, geleneksel anlayıştan bir kopuşu ifade etmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen ve 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM'ye sunuldu. TBMM Genel Kurulu'nda, 18 Şubat 2004 tarihinde başlanan tasarı üzerindeki görüşmeler, Aralıklarla 15.07.2004'e kadar sürdü. Tasarı, basta adı olmak üzere, bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edildi. 5227 Sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun", 03.08.2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edildi.

Sonrasında ise, 5216 SAYILI BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ HAKKINDA KANUNU, 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU, 5302 SAYILI

---

<sup>103</sup> Bayram Coşkun, "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 448, Eylül - 2005, s.13-48, <[http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/B.Coskun%2013-48.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/B.Coskun%2013-48.doc)>

<sup>104</sup> Ulvi Saran, "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri", <<http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/saran1.pdf,2005>>.

İL ÖZEL İDARESİ KANUNU, MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ YASASI mevcuttur. İlgili yasaların tümüne değinmek çalışmanın amacını fazlası ile aşacak nitelikte olmakla birlikte bu noktada, ilgili yasaların genel bir değerlendirmeye tabi tutulmasında fayda vardır.

Son dönemde, yerel yönetimlere ilişkin yasaları genel olarak incelediğimizde olumlu getirilerinin yanında, bazı olumsuz getirilerinin de olduğu gözlenmektedir. Yasaların, demokratik yönetim anlayışını benimsemesi, yerel yönetimlere daha fazla görev ve yetki tanınması, siyasal temsil ve halkın katılımını özendirici ve kolaylaştırıcı maddeleri içermesi, dünya ile uyumlu bir yerel yönetim anlayışı benimsemesi, idari ve mali özerkliği açıkça düzenlemeye çalışması elbette yerel yönetim sistemimiz açısından olumlu gelişmelerdir. Avrupa Birliğine aday bir ülke olan Türkiye yerel yönetim sistemine ilişkin yeni düzenlemelerde, Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere ilişkin kriterlerinden ve bakış açısından faydalanmaya çalışmaktadır.

Yerel yönetimlere ilişkin yeni düzenlemelerde, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ilişkin bazı maddelere yer verilmiş olması olumlu bir gelişmedir. Ancak şartın sadece bazı maddelerine değinilmiş, diğer birçok önemli maddesi hiç dikkate alınmamıştır. Ayrıca şartın çekince koyduğumuz maddeleri dikkate alınmadan yasalar hazırlanmıştır. Yasalarda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin boyutu büyük ölçüde belirsizleştirilmekte, birçok görev ve yetki merkezîyetçi yönetim anlayışını zayıflatmak adına, hiç düşünülmeden yerel yönetimlere devredilmektedir.

Ancak ülkemizdeki yerel yönetim sisteminin örgütlenmesi içerisinde bu görev ve yetkilerin ne şekilde kullanılacağına ilişkin maddelere yer verilmediği gibi, yerel yönetim sistemimizin alt yapısının bu hizmetleri yerine getirebilecek düzeyde olmadığı da görülmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlere devredilen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, birçok sorunla karşılaşacağı ve büyük ölçüde aksamaların yaşanacağı ortadadır.

Ülkemizde, yerel yönetimler alanında demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının sağlanabilmesi için, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki güven bunalımı çözümlenmeli, merkez ile yerel arasında sağlıklı bir iletişim



kurulmalıdır. Bir başka deyişle merkezi yönetim, görevlerin yerine getirilmesi ve yetkilerin doğru bir şekilde kullanılması açısından, yerel yönetimlere güvenmelidir. Yerel yönetimlerde, kendilerine verilen görev ve yetkileri en iyi biçimde kullanabildiğini göstermelidir.

Cumhuriyetin kuruluşundan sonra meydana gelen bazı isyanlar ve Türkiye'deki askeri darbeler bu güvensizlik ortamını geliştirmiştir. Özellikle 1980 askeri darbesinden sonra devlet ve halk arasında çok ciddi bir güven bunalımı söz konusu olmuştur. Bu güven bunalımının etkileri günümüze kadar da sürmektedir. Merkezi yönetim kendi yereline genellikle bölücü veya üniter yapıyı bozucu, yerel yönetimlerde kendi merkezlerine dikta yönetimler veya azınlığı temsilcisi diye bakmaktadır. Bu bakış açısından kaynaklı yerel ile merkezi yönetimler arasında daima bir güven bunalımı söz konusudur.

Diğer taraftan yerel yönetimlerin kurumsal işleyişleri, Avrupa Birliği'nin ilkeleri de göz önüne alınarak yeniden düzenlenmelidir. Türkiye'de yerel yönetimler alanında demokratikleşmesi için, yerel hizmetlere ilişkin icra yetkisi, yerel halka verilmeli, Anayasada yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerine yer verilmelidir. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynakları idarenin bütünlüğü ilkesini zedelemeyecek bir biçimde arttırılmalıdır. Yerel yönetimler üzerindeki, merkezi yönetimin idari denetim yetkisi, sadece hukuka uygulama denetimi şeklinde sınırlandırılmalı ve yerel halkada belirli yönlerden yerel yönetimleri denetleme hakkı tanınmalıdır.

Yerel yönetimlerdeki siyasi yerinden yönetimde ülkenin sosyolojik gerçekliğine uygun bir şekilde yerel ile merkez arasında varılacak bir uzlaşma ile çözülebilir. Türkiye için İsveç, İspanya veya daha ileriki yıllarda Amerika veya Almanya modelleri örnek alınabilir.

Yerel yönetimlerin seçilmiş yöneticilerinin siyasi hayat içerisinde, özellikle partiler arasında sıkışıp kalmaları önlenmeli, seçilmiş yöneticilerinin görevden alınmalarına ilişkin kararlar bağımsız yargı organları tarafından verilmelidir.

21. yüzyıl, kamunun düşünce ve uygulama bakımından, yapı bakımından yeni bir dönüşüme girdiği, geleneksel anlayış ve yapıların sorgulandığı, yeni

yapılanma ve düşünce sistemlerinin geliştirildiği, geleneksel yapılar yerine, piyasa aktörlerinin daha çok öne çıktığı, sivil toplumun ve bireylerin güçlendiği bir dönem olarak ifade edilir.<sup>105</sup> Bu dönemde özellikle katılım, açıklık, hesap verebilirlik, yönetişim, etkinlik, verimlilik, gibi kavramların çokça kullanılması, kamu yönetiminde yeni düzenlemeleri gerekli kılmıştır.

Tasarı ile ülkemizdeki merkezi idare ve mahalli idarelerin tabi olacakları esaslar yeniden düzenlenmekte; bu idareler arasındaki ilişkilerin çerçevesi çizilmekte; ülkemizdeki kamu yönetimi, Avrupa ülkelerindeki standartlar da dikkate alınarak reforma tabi tutulmaktadır. Kamu yönetim sistemimizin ve yerel yönetimlerin temel sorunlarına yanıt vermeye çalışılırken, 1980 sonrası ekonomik liberalizmle başlayıp siyasi liberalizmle devam eden ülkemiz gelişmeleri tüm yansımaları ile bu yasada görülmektedir. Tasarı, bu dönem içinde Batıda ortaya çıkan ve geniş uygulama alanı bulan reformların ülkemize uyarlanmış şeklidir.

Tasarı, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi hakkında genel bir çerçeve çizmekte, temel esasları ortaya koymaktadır. Bu çerçeve içerisinde, demokratik, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim anlayışını ortaya çıkaracak değerleri ve ilkeleri belirlemeye özen göstermekte ve demokratik katılımın, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin kamu hizmetlerinin kalitesini, verimliliğini ve etkinliğini arttırabileceğini savunmaktadır. Bu haliyle tasarı, yerel demokrasinin uygulanabilmesi ve bu çerçevede yerel yönetimlerin, özerkliklerinin temin edilerek daha güçlü bir yapıya kavuşturulabilmesi için, mevcut yönetim sisteminde ciddi bazı değişiklikler öngörmektedir.

Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı, ilk bakışta merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki dengeyi ve bütünlüğü sağlayan bir yasa tasarısı gibi görünmektedir. Ancak tasarı, derinlemesine incelendiğinde aslında hiç de öyle olmadığı, getirilmek istenen yeni yönetim anlayışıyla, bazı olumlu gelişmeler yanında birçok olumsuzluğu ve sorunları da beraberinde getirmektedir.

Tasarıyı bütün olarak incelediğimizde, Türk kamu yönetimindeki merkezîyetçi yönetim anlayışı terk edilmekte, yerinden yönetim anlayışına doğru hızlı bir gidiş görülmektedir. Tasarı bu yapıyla, Türkiye'nin yönetim biçimini

---

<sup>105</sup> Eryılmaz,s. 38-41.

temelden değiştirmeyi hedeflemektedir. Ancak böylesine önemli hedeflerin yer aldığı bir yasa tasarısının hazırlanması aşamasında toplumsal kesimlerin katılımının da sağlanması gerekmektedir.<sup>106</sup>

Tasarı ile sosyal devlet ilkesi tasfiye edilerek, düzenleyici devlet anlayışına geçilmek istenmektedir. Bu anlayış doğrultusunda devletin, piyasalaştırılmasını sağlayan tasarı, vatandaşlara sağlanan kamu hizmetlerinin alanını daraltmakta, toplumsal taleplerin karşılanmasını ise piyasalara bırakmaktadır. Diğer taraftan, merkezi yönetimin önemli bir dış denetim sistemi aracı olan teftiş kurulları kaldırılarak, yerinden yönetim kurumlarının tamamen denetim dışı kalmaları sağlanmaktadır. Bu yönüyle tasarı, idarenin bütünlüğü ilkesini tamamen ortadan kaldırmaya çalışmaktadır.<sup>107</sup>

Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı, vatandaşlara yeterince anlatılamamış, dolayısıyla da tasarı, halk tabanına yayılamamıştır. Tasarı hükümet gündemine 2003 yılı başında gelmiş olmasına rağmen, tasarının içeriği uzun süre açıklanmamış, tartışmalar daha çok duyumlar üzerinden yapılmıştır. Bu durum, kanun taslağı üzerinde birçok gereksiz spekülasyonun oluşmasına neden olmuş, aşırı ve gereksiz spekülasyonlarda tasarıya olan güveni zedelemiştir.

Bu tasarının, ne getireceği ve halkın bu değişimlerden nasıl yararlanacağının halka açıklanması yerinde olurdu. Diğer taraftan tasarı, özellikle bürokrasi çevrelerinde yeterince tartışılamamıştır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da, bürokratlar tam olarak bilmedikleri ve üzerinde yeterince tartışmadıkları tasarıyı daha yasalaşmadan reddetmeye başlamışlardır.<sup>108</sup>

Son yıllarda Türk kamu yönetimine yönelik yapılan eleştirilerde, “merkezi yönetimin birim ve çalışan sayısı açısından şişmanlık hastalığına yakalandığı” belirtilmektedir. Tasarı ile kamusal görevlerde, merkezden yerel yönetimlere doğru bir yer değişimi hedeflenmekte, böylelikle merkezdeki aşırı istihdamında önlenebileceği görüşü savunulmaktadır. Ancak kamu hizmetlerinin yerine

---

<sup>106</sup>Feyzi Uluğ, “Yönetimde Yeniden Yapılanma Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 37, Sayı: 1, Mart 2004.

<sup>107</sup> Uluğ, s. 221-224.

<sup>108</sup> Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı TESEV Değerlendirme Raporu”, <[http://www.tesev.org.tr/TESEV\\_Degerlendirme\\_Raporu.pdf](http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu.pdf)>

getirilmesinde özelleştirme ya da dışarıdan hizmet alımı yapılmadığı sürece çalışan sayısında bir azalma meydana gelmemektedir.

Son yıllarda Türkiyede ki siyasi ve ekonomik liberalizmin gelişmesiyle gündemden düşmeyen özelleştirmeler konusu da yerel ile merkezi hükümetin üzerinde yapacakları ortak bir çalışma ile çözüme kavuşturulabilir.

Çalışmamızda aktarılmaya çalışıldığı gibi, Türkiye’de uzun yıllar kamu yönetiminde yeniden yapılanma olgusu sürekli gündemde olmuş, ancak yapılan çalışmalar daha çok teorik düzlemde gerçekleşmiş, hazırlanan raporların bütüncül bir bakış açısıyla uygulamaya aktarılması mümkün olamamıştır. Bu durumun ortaya çıkmasında en önemli faktör etkin, kararlı ve sürekli bir siyasi iradenin ortaya konamamasıdır. Son dönemlerde kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunda kapsamlı girişimlerin olduğu görülmektedir. Eleştirilebilir yanları olmakla birlikte, gerek Kamu Yönetimi Teklifi ve Kanun Tasarısı ve gerekse de diğer tasarı ve kanunlarda ortaya konan genel yapı ve perspektifin, Batı ülkelerindeki reform anlayışıyla uyduğu, yeni kamu yönetimi anlayışının unsurlarını içerdiği söylenebilir.<sup>109</sup>

Reform, yalnız bir kanun yapmakla ortaya çıkan bir şey değildir. Reformu uygulamak ve uygulayan insanların da reform düşüncesini taşıyan yöneticilerden oluşması gerekmektedir. Ayrıca, siyasal iktidarın kararlılığı ve sivil toplumun desteği, yeniden yapılanma sürecinin temel unsurlarıdır. Toplumun reformlara hazır olması ve bunları desteklemesi gerekmektedir. Yeni yönetim anlayışı, büyük ölçüde geleneksel bürokratik yapı ve uygulamaları değiştirmeyi amaçladığı için, mevcut bürokrasiler bu değişiklikten pek hoşnut olmamakta ve dolayısıyla değişime karşı bir direnç gösterebilmektedirler.<sup>110</sup>

Bu genel sorunun yanı sıra ülkemiz gerçeklerine dayanan ve reformların amaçlarına ulaşmasına engel olan özgül nedenler de vardır. Bu nedenlerin başında siyasi istenç eksikliği gelmektedir. Reform çabalarının başarıya ulaşması için mutlaka bilinçli bir stratejiye dayanması gerekmektedir. Ayrıca siyasi destek

---

<sup>109</sup>Bayram Coşkun, “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 448, Eylül-2005,s.13-48, <[http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/B.Coskun%2013-48.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UploadedFiles/B.Coskun%2013-48.doc), >

<sup>110</sup> Eryılmaz,s. 37.

dışında kamuoyunun, bürokrasinin, basın, sendikaların, meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlenmelerinin işbirliği sağlanmalıdır.

### **3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM KÜLTÜRÜ**

#### **3.1. Türkiye’de Halk Meclisleri ve Özgür Yurttaşlar Bilincinin İçeriği**

##### **3.1.1. Yurttaşlık Kavramı**

Yurttaşlık kavramı tarihin çok eski dönemlerinden itibaren farklı isimlerle günümüze kadar kullanılmıştır. Özellikle neolitik dönemde anaerkilliğin hakim olması ve kadının toplumsal yaşamda öncü olması bireyin kabile veya klana karşı sorumluluğunu arttırmıştır. Her birey kendisini o klana ait hissetmek ve klana karşı sorumluluğunu yerinde getirmek zorundadır. Her klanın kendisine özgün ve klan ile özdeşleşen bir kültürü mevcuttur.

Yurttaşlık kavramı bir ulusun veya dar anlamda bir kentin üyelerinin hakları ve ödevlerini anlatmak için kullanılır. Fransız ihtilalinden sonra hızlanan milliyetçilik ve ulusçuluk akımlarının da etkisiyle yurttaşlık kavramı önem kazanmıştır. Günümüzde ise özellikle demokrasisi gelişen ülkelerde yurttaşlık kavramı bir kentin üyelerinin demokratik ve cinsiyet özgürlüğü bir bilince sahip olup bulunduğu kentte kentin ve merkezi gücün yönetimine ortak olma bilincidir.

Günümüz modern hukuk devletlerinde demokrasi üzerine yapılan tartışmalarının temelini yurttaşlık kimliğinin ne yönde ve hangi zemin üzerinde şekilleneceği sorunu oluşturmaktadır. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren kültürler arası etkileşim, ulus üstü organizasyonların dinamizmi, bölgesel bütünleşmeler ve en önemlisi modern ulus demokrasilerinin günümüzün post modern koşullarına uyum sağlama çabaları, yurttaşlığın, geleneksel devlet merkezli” mi yoksa “topluluk temelli” bir anlayışla mı şekillenmesi gerektiği üzerine yoğunlaşmaktadır.<sup>111</sup>

Yurttaşlığın üç bileşeni vardır: medeni, siyasi ve toplumsal. Medeni haklar bireysel özgürlükleri ifade edip yurttaşın topluluk bilinci içerisinde birey bilincinin farkında olmasıdır. Burada birey toplumun ve kendisinin çıkarları arasında bir denge gözetmek zorundadır. Bireyin bu hakları yasalar nezdinde mahkemelerde kurumsallaşmıştır. Birey kendisini kentin önemli bir bileşeni gibi görüp yönetime

---

<sup>111</sup> Jennifer Preece, *Ulusal Azınlıklar Ve Avrupa Ulus Devlet Sistemi*, İstanbul, DonKişot, 2001 (çeviri) ,s.52

katılım ve denetim noktasında aktif hissetmelidir. Bireyin yönetime aktif katılması yönetim kültürünün kente dönük olmasını sağlayacaktır. Bireyin(yurttaşın) kentin yönetimine ortak olması kent kültürünü oluşturduğu gibi kente ile bütünleşme ve kendisini kente ait hissetme bilincin gelişir. Böylece kent sadece binaların, yolların veya insanların olduğu ve yaşadığı bir yer olmaktan çıkıp paylaşım kültürünün arttığı manevi bir birlik ve dayanışma merkezi olur. Bunun sonucunda da o kente ait değerlerden oluşan bir kent kültürü ve değerler sistemi oluşur. Siyasal yurttaşlık yurttaşın oy kullanarak veya kentteki siyasal ve yönetsel işlerde görev alarak siyasal gücün paylaşımında söz sahibi olması ve bunu yasal güvenceye kavuşturmasıdır. Toplumsallık ise, yurttaşların sınıf çelişkilerinin ortadan kalktığı ve yurttaşlar topluluğunun gelişmiş bir refah düzeyine sahip olma hakkıdır. Sosyalist yönetimlerin söz sahibi olduğu kentlerde yurttaşlık bilinci gelişmişken sınıf çelişkisinin bilerek geliştirildiği kapitalist yönetimlerde yurttaşlık bilinci çok fazla gelişmemiştir. Kapitalist ülkelerde gelir dağılımında büyük farklılıklar görülmektedir. Bir sınıf zengin bir yaşam standartına sahipken diğer sınıfların yaşam standartları oldukça düşüktür. Bundan dolayı yurttaş ve merkez arasında bir güvensizlik gelişip yurttaşlık bilinci azalır. Bu durum Türkiyede de çok net bir biçimde görülmektedir.

Fransız ve Amerikan sivil devrimlerinin ardında gelişim gösteren modern yurttaşlık anlayışı artık, devletin vatandaşların özgürlüklerini ve siyasal yaşama eşit biçimde katılmasını sağlamasından çok, üretim ve sosyal devlet transferleriyle, halkın refahını sağlama işlevi ile ön plana çıkmaktadır. Özellikle Avrupa ve Amerika'da kitlelerin depolitizasyonu yaygınlaşırken, bireyler toplumsal örgütlenmelerin sağlayacağı maddi yararlarla, yurttaş olarak sahip oldukları hak ve sorumluluklarına oranla daha fazla önem vermektedirler. Yurttaşlık kavramının evriminde günümüzün en temel tartışma konularından biri, küreselleşme ile de bağlantılı olarak yurttaşlığın hangi yönde anlamlandırılacağıdır.<sup>112</sup>

Günümüz tartışmalarında, vatandaşlığın, iki farklı boyutu ya da algılama biçimi bulunmaktadır; "Bir yasal statü olarak vatandaşlık" ve "Bir arzu edilen etniklik olarak vatandaşlık". Birinci nokta ulus devleti tanımlarken; diğeri ise bu öğeyi taşıyan bireyin o topluluğa katılımının niteliğine değinmektedir. Vatandaşlık

---

<sup>112</sup> Füsün Üstel, *Yurttaşlık ve Demokrasi*, (İstanbul: Dost, 1999).

üzerine yapılan tartışmalar özellikle 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren biraz da popülerleşerek gündeme gelmektedir. Yaşanan tüm tartışmaların merkezinde daha önce de belirtildiği üzere globalleşme süreci bulunmaktadır. Globalleşmenin, yurttaşlık kimliği üzerindeki dönüştürücü etkisi ise bizzat yurttaşlığın temelleri ile ilintilidir.<sup>113</sup>

### 3.1.2. Küreselleşme ve Yurttaşlık

Her dönem kendisini tanımlayan bir düşünce ile anılmaktadır. İçinde bulunulan dönem ise “globalleşme” kavramıyla temsil edilmektedir. Küreselleşme; içinde değerlerin, düşüncelerin ve bilginin hem farklılaştığı hem özneleştiği hem de standartlaştığı bir dünyayı çağrıştıran oldukça tartışmalı bir kavramdır<sup>114</sup>.

Küreselleşme olgusu kapsadığı politik, iktisadi, teknolojik, ve kültürel boyutlarıyla birlikte günümüzde moda bir fenomen niteliğindedir. Bu nitelik, küreselleşmenin herkes tarafından üzerinde uzlaşılabilir olası tanımlarını zorlaştırmaktadır. Küreselleşme, mevcut zarar ve yarar sağlama durumlarına göre insanların ve toplumların zihinlerinde kendine yer bulmaktadır. “Kimileri için modern zamanların mitosu, çok uluslu şirketlerin kendilerini ve faaliyetlerini meşrulaştırma aracı”, kimilerine göre ise “dünyadaki sınırları ortadan kaldıran ve uzun vadede eşitsizlikleri ortadan kaldıracak bir süreç”<sup>115</sup> olarak küreselleşmenin farklı algılanış biçimleri bulunmaktadır.

Küreselleşme kavramı üzerinde ortak bir tanımlamaya varılmasada küreselleşme; yurttaş, kültür ve ulus kavramlarını yeniden tartışmaya açmaktadır. Çünkü gelişen küreselleşme ile birlikte dar anlamda arı bir yerel yurttaşlık, kültür veya ulus kavramı kalmamıştır. Bu kavramlarda artık uluslararasılaşmıştır.

Bugün kabul edilen temel görüş dünyanın olgusal ve kavramsal açıdan bir belirsizlik döneminden geçtiğidir. Ekonomik (üretimin uluslararasılaşması), siyasal (ulus devlet üzerindeki olumsuz etkileri), kültürel (toplumlararası etkileşim),

---

<sup>113</sup> Ahmet İçduygu, Fuat Keyman, “Globalleşme, Anayasallık ve Türkiye’de Vatandaşlık Tartışması, *Global ve Yerel Eksende Türkiye*, İstanbul, Alfa, 2000, s. 180-181.

<sup>114</sup> Ekşi, s.94.

<sup>115</sup> ASOMEDYA, “Küreselleşme”, ASO, Ankara, 1999, s. 44-45.

teknolojik (özellikle iletişim alanındaki gelişmeler) alanlarda yaşanan globalleşme örneklerinin etkileri makro düzeyde hissedilip tartışılrsa da, mikro ölçekte bu süreçten etkilenen esasen bireylerin maddi ve zihinsel yaşam alanlarıdır. Özellikle kültürel küreselleşme konusunda temel tartışma konusu “bireysel aidiyetler” ve “kimlik krizidir”.

Küreselleşme ile birlikte katı ve merkezi ulusçu yapılar bir esnekliğe sahip olmak zorundadırlar. Çok kültürlülük, çok dillilik ve çok yönlülük yeni dönemin temel özellikleridir. Her yerel birim kendi içerisinde tüm farklılıkları yerelin ortak değerleri içerisinde korumalıdır. Gelişen globalleşme yereli Dünya ile buluşturduğu için katı merkezîyetçi yapılar yerel üzerindeki vesayet güçlerini azaltmak zorunda kalmışlardır.

Bu durumun ana nedeni ise, devlet ile birey arasındaki deyim yerindeyse yüzlerce yıllık “kan bağı”dır. Ve bu bağı günümüzde ki farklı düzey ve alanlarda farklı birimlere dönüşmüş olmasıdır. Ancak günümüzde bireysel, topluluksal temelli farklı kimlik talepleri (ırk, cinsiyet, statü, din vb aidiyetler) düzenli sosyal ve siyasal örgütlenme görüntüsü vermemektedir. Uluslararası örgütler, ulus üstü yapılar, çok uluslu şirketler bir biçimde ekonomik ve siyasal ortamda varlığını sürdürüp evrimlerini yaşarlarken, kimlik veya kültürel alandaki dönüşümler ulus devlet sınırları içinde sınırlı kalmaktadır. Oysa ki bu süreç ulus devlet sınırlarını aşan ve onun tarihsel evrim ve karakteri ile çelişkili bir niteliktedir. Farklı bir ifadeyle bu değişimin yarattığı taleplerin tatmini konusunda bir sıkıntı ve hatta bir karmaşa mevcuttur.<sup>116</sup>

Bu karmaşanın temelinde modernitenin siyasal, toplumsal, bireysel yapılar için temin ettiği “kesinlik” ve “belirlilik” halinin çözülüşü yatmaktadır. Bu düşüşün nedeni ise merkezlerin çözümleri ve böylece geride tutunabilecekleri bir merkez olmayan bireylerin bulunmasıdır. Özellikle Soğuk Savaşın bitimine kadar insanlar görece belirli bir kesinlik içinde yaşamakta ve ulusal kimlik bireyler için ana belirleyen olma niteliğini sürdürmekteydi. 1990’lı yıllarla birlikte gerek ulus üstü gerekse uluslar ötesi organizasyonlar bazında yaşanan dinamizm, ulus devletin uluslararası ilişkilerin temel aktörü olma rolünün sorgulanmasına yol açmıştır. Artık

---

<sup>116</sup> Üstel,s. 33-41.



devletler için önem verilmesi gereken konu toplum refahı, çevre, insan hakları gibi meselelerdir. Bilgi ve teknolojinin yayılması ve global iletişimle birleşmesi halkın beklentilerini çeşitlendirmiş ve arttırmıştır. Bu ise bireysel aidiyetlerin zemininde bir kaymaya neden olmuştur.<sup>117</sup>

Kürselleşme ile birlikte birey kendisini dünya vatandaşı gibi hissedip organik bağlarını uluslar üstü görür. Bu durum devlet içinde geçerlidir. 1900 larda hız kazanan ulus devletçikler yerine devletler birliği gibi ulus kavramının önemini yitirdiği yeni birlikler önem kazanmıştır.

Habermas bu zemin kaymasını “ulus devletin meşruiyet krizi” bağlamında açıklamaktadır. Habermas’a göre, devlet batı toplumlarında giderek meşruiyetini yitirmeye başlamıştır. Yoğun sermaye akışları, uluslararası göç alan ülkelerde yaşanan sorunlar (özellikle işsizlik, göçmenlerin yaşadığı kültür şoku, yabancı düşmanlığı gibi), dünyanın teknolojik olarak aynışmasına rağmen kültürel olarak farklılaşması gibi etmenler ile insanlar devletten her geçen gün daha fazla şey beklemektedir. 1980’li yıllarla yayılan neoliberal politikalar ve finansal krizlerle birlikte özellikle Avrupalı devletlerin geleneksel sosyal devlet anlayışlarında gerileme yaşanmaya başlamıştır. Sosyal refah devletinin, uluslararası gelişmelerin zorlamasıyla vatandaşlarının eğitim, sağlık, istihdam vb gereksinimlerini karşılamadaki sınırlılığı sonucunda politikaya olmasa bile varolan sisteme karşı bir güven bunalımı söz konusudur.

Globalleşmenin kültür boyutu yaşanan dönüşümlere en fazla direnen olduğu kadar toplumsal ve bireysel talepleri dönüştürücü bir etkisi bulunmaktadır. Çünkü bu süreç bazen dünya toplumlarının birbirlerine benzeme süreçlerini; buna bağlı olarak tek bir global kültürün ortaya çıkmasını; bazen de toplumların, toplulukların ve kimliklerin kendi farklılıklarını ifade etmesi ve tanımlaması şeklinde ilerlemektedir. Daha önceden kendi içinde belli bir sabitlik ve dinginlik getiren ulus devlet için global zamanlar, heterojenliği ön plana çıkarması yanında, her biri kendi başına ulusallığı tanımlayıcı temel öge olmaya yönelebilir. Küreselleşme ulusçuluğu da

---

<sup>117</sup> Simten Coşar, “Küreselin Neo-Liberal Görüntüleri: Tarihin Sonu mu?”, *Global ve Yerel Eksende Türkiye*, der E. Fuat Keyman, Ali Yaşar Sarıbay, İstanbul: Alfa,2000,s.190.

dönüşüme uğratmaktadır. Artık ulusçuluğun nihai amacı paradoksal olarak ulus devlet inşa etmek değil, bazen bir etnik topluluğu, bazen bir kültürü, bazen bir din ve bazen de bir medeniyeti meşrulaştırmaktır. Bu nedenle günümüzde “ulusçuluk” tan değil, “ulusçular” dan söz edilmektedir.<sup>118</sup>

Ulusçuluk akımlarının ortaya çıkmaya başladığı dönemlerde, ulusçuluk bir toplumun kurtuluş veya bağımsızlık özlemi olarak şekillenirken sosyalizmin gelişmesiyle beraber bu durum daha da belirginleşmiştir. 1990 lardan sonra kapitalizmin görece başarısıyla yeniden şekillenmeye çalışan dünyada devlet ulusculuğu önemini yitirmiştir. Ulusçuluğu ısrarla savunanlar ise etnik milliyetçilikte şekil bulmuşlardır.

Devlet ve ulusun yaşadığı dönüşüm egemenlik kavramını da günümüzde önemli bir tartışma konusu haline getirmiştir. İnsanlığın ulaştığı bugünkü aşaması gerek (uluslararası hukuk, uluslararası örgütler, ulusüstü oluşumlar vb gibi) dışsal, gerek (etnik gruplar, dinsel cemaatler, yerel topluluklar, sivil toplum kuruluşları gibi) içsel etmenler nedeniyle ulusal egemenlikten söz etmek eskiye oranla güçleşmiştir. Bu görüşe karşı taraflar bulunsa da, bu aşamada hangisinin haklı olduğunu tartışmak çok da anlamlı değildir. Çünkü ulusal egemenliğin geçerliliği üzerine tartışmak, bir mitosun ne kadar gerçek olup olmadığını sorgulamaktan başka bir şey değildir.<sup>119</sup>

Ulus devlet ve yurttaş arasındaki ilişkinin değişmesi yeni bir gerilimin habercisidir. 1980’li yılların ikinci yarısından başlayarak yükselen bir dizi sosyo-politik gerilimin arka planında, ulus devleti oluşturan çeşitli toplulukların din, dil aidiyetleri temelinde öne sürdükleri kimlik talepleri bulunmaktadır. Yurttaşlık salt ulus veya ulus devletle ilişkilendirildiği andan itibaren bireysel olmaktan çıkmıştır. Oysa bugün için etnik ve kültürel temelli yurttaşlık taleplerinin yanında, yabancı işçilik, vejetaryenlik, eşcinsellik gibi farklı kimlik formlarının tanınması yönünde bireyselleşmektedir. Bu kimlikler iç içe geçmiş bazen birbiri arasında uyumlu bazen de birbiri ile çatışan bir yapı arz etmektedir. Günümüzde bu kimlik formları “Katmerli Kimlikler” şeklinde ifade edilmektedir. Yüzyıl başı ile sonundaki temel

---

<sup>118</sup> A. Yaşar Sarıbay , E. Fuat Keyman, “Giriş: Global/Yerel Ekseninde Türkiye’de Siyasal ve Toplumsal Yaşam”, *Global ve Yerel Ekseninde Türkiye*, İstanbul: Alfa, 2000,s. 1

<sup>119</sup> Mehmet Ali Ağaoğulları, “Ulusun Egemenliğinden Temsilcilerin Egemenliğine”, *Radikal* 2, Sayı:394, 15 Nisan 2004

fark, yurttaşlığın ulus devlet modeli içinde tarif bulan hukuksal ve siyasal içeriğinden sıyrılarak farklı duyarlılık biçimlerini içine alacak şekilde sivilleşmesidir. Tartışma ve çözüm önerileri ise yurttaşlığın yeniden tarifi üzerinde yoğunlaşmaktadır<sup>120</sup>.

Son yıllarda giderek yükselen kimlik/farklılık taleplerinin ardında, resmi yurttaş profilinin yarattığı tepki bulunmaktadır. Devletin yurtseverlik, sadakat, özveri gibi erdemlerle bütünleşen ve birey karşısında devletin bekasına öncelik veren “militan yurttaşlık” yorumuna karşı geliştirilebilecek her türlü sorgulamayı kendi varlığına tehdit olarak algılaması, yurttaşlık temelinde gelişebilecek hak ve taleplerini kimlik arayışlarına doğru zorlamaktadır.

Türkiye de ise gelişen Dünya koşullarına göre yurttaşlık tanımında belli bir değişim söz konusu olsa da devletle barışık olan bir yurttaştan söz etmek pek mümkün değildir. Türkiyedeki yurttaşlık tanımında tekçi ve ulus-milliyetçi bir bakış açısı hâkimdir. Bundan dolayı yurttaşlık bilinci ve sadakati oldukça zayıftır.

### **3.1.3. Türkiye’de Halk Meclisleri ve Özgür Yurttaşlar Bilinci**

Belediyelerin müşteri odaklı yönetimde başarısı, kuskusuz yerel halkla sürekli etkileşim içinde olmalarına, verilen hizmetlerde aksayan, sorunlu yönleri halktan aldıkları geri besleme ile öğrenmelerine, bu sorunların yönetsel, beşeri, teknik, mali ya da yasal nedenlerini bulmalarına, bunların önlenmesi için gereken önlemleri almalarına, yapacakları stratejik planları müşterilerin beklenti ve isteklerine göre katılımcı bir yaklaşımla hazırlamalarına bağlıdır.

Günümüzde müşteri tatmini, müşteri ile iletişim, geri besleme ve düzeltici etkinlikler bağlamında halka ulaşım etkileşim içinde olmak, yerel halkın katkı ve katılımını sağlamak için farklı formatlarda pek çok yöntem kullanılmaktadır. Bunların en bilinenleri, kamuoyu yoklamaları, halk meclisleri, kent meclisleri, halk saati, randevular, beyaz masa, yazılı şikayet ve istekler, internet yoluyla iletişim, zabıta, çöp, çevre gibi konularda kurulan ücretsiz telefon hatları olarak sıralanabilir.

---

<sup>120</sup> Üstel, s.61-65.

Tüm iletişim ve etkileşim yolları bir dert dinleme ve müşteriye (vatandaşı) geçici rahatlatma yolu olarak gösterişte kalmamalı, halkın istek, şikayet ve gereksinimlerinin öğrenildiği, bu verilere dayanarak belediye plan, strateji, uygulama ve hizmetlerinin değiştirilip geliştirildiği, proaktif (önleyici) önlemler alıp uygun politikaların üretildiği en ideal yöntemler olarak değerlendirilmelidir.<sup>121</sup>

Yerel demokrasinin geliştirilmesinde en önemli ölçüt, yerel halkın yerel nitelikteki kararların oluşumuna yaptığı katkının derecesidir. Bu katkı ne kadar fazla ise, yerel demokrasinin o oranda gelişmiş olduğu söylenebilir. Kent Konseyi (Genişletilmiş Kent Meclisi) seçilmiş yerel yönetim organlarının çalışmalarına halk katılımını ve denetimini sağlamak için, en alt düzeydeki yerel yönetim biriminden(mahalle/köy) yukarıya doğru örgütlenerek demokratik kitle örgütleri temsilcileri ve uzmanların da katılımıyla oluşturulan dinamik yapılarıyla etkin çalışma olanağına sahip olabilmektedirler.<sup>122</sup>

Bu konseyin gerçek amacı;yönetime halkın katılımının sağlanması olmakla birlikte, mevcut yerel yönetim sisteminin bilinen yetersizliklerini aşabilmek, kuruluşları ve semt temsilcileri aracılığıyla doğrudan halkın ihtiyaçlarını belirleyip, çağdaş belediyecilik açısından çözümler bulabilmek, belediye imkansızlıklarını halk katılımı ve yaratılacak kent imecesi ile aşabilmek; kısacası daha yaşanılır, çağdaş ve dayanışma içinde bir kent oluşturabilmek en belirgin amaçları arasındadır. Kurultaya muhtarlar, bölge temsilcilikleri, Sivil Toplum Kuruluşlarının temsilcileri, resmi kurumların müdürleri, üniversite ve okul temsilcileri katılmaktadırlar.

Kurultayın gündemi, katılımcılardan gelen öneriler doğrultusunda oluşturulur. Kurultay görüşmeleri ve kararları daha sonraki çalışmalara ışık tutar ve halkın bilinçlenmesini sağlar. Toplantıların düzenlenmesinde belediye önderlik yapmakla birlikte çoğunlukla Sivil Toplum Kuruluşlarıyla geniş ölçüde işbirliği yapılmaktadır. Bu ilişkiler bağlamında bu gruplar, kentin tümünü ve genel kamu yararını ilgilendiren görüşleri ve talepleri belediyeye yansıtmaları

---

<sup>121</sup> Ahmet Nohutçu, “Toplam Kalite Yönetimi Ve Yerel Yönetimler”  
<<http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/nohutcu.pdf>> 2006

<sup>122</sup> 8.BYKP Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Rapor s.-15  
<<http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf>>, 2006

yanında, doğrudan temsil ettikleri kesimlerin çıkarlarını belediye nezdinde savunma işlevi de üstlenmektedir.<sup>123</sup>

Kent meclisleri yurttaşın kentle ilgili her şeyi konuşup tartıştığı ve kente ait ortak değerlerin bulunduğu halk meclisleridir. Bu meclislerde kentin yönetim kültürü yurttaşların değerleri ile şekillenir. Bu meclisler ile birlikte farklı alanlarda da farklı kent konseyleri kurulabilir.

Bu konseylerin mahalle esasına göre oluşturulması ve mahallelerin mecliste nispî temsil ilkesine uygun olarak temsil edilmesinin, temel temsil ilkesi olarak benimsenmesi gerekir. Halk toplantıları yerel yönetimlerin düzenledikleri halkı bilgilendirme ve yönetimin eylem ve işlemlerinin yöneticiler, uzmanlar ve halk tarafından tartışılmasının sağlandığı toplantılardır. Bunlar yerel yönetimleri güçlendiren önemli etkinliklerdendir. Meclislerin ve belediye başkanlarının alacakları kararlarda bu toplantıların etki etme gücü yüksektir. Bu toplantılar, yurttaş ve yönetim arasında bilgi akışının sağlıklı bir biçimde yürütmesine de hizmet etmektedir.<sup>124</sup>

Belde sorunlarının tartışılmasının yanında halkın önerilerinin de değerlendirilebileceği bu tür halk toplantıları, yerel demokrasi ve hizmet etkinliğine katkıda bulunmaktadır. Türkiye’de belediyelerin en çok yararlandığı katılım yöntemi, olan halk toplantıları, belediyelerce haftanın belirli günlerinde düzenlendiği için halk günleri olarak ta anılmaktadır.

Hemen hemen bütün belediyelerde halk günleri düzenlenmekte ve belediye başkanları, belediyenin önemli organlarının yetkililerini de yanlarına alarak halk günleri/toplantılarına katılmakta, burada dile getirilen sorunlara çözüm aramakta ve yurttaşları dinlemektedirler. Benzer uygulamalardan biri de “muhtar Toplantıları”dır. Mahalle sorunlarının, belediye başkanına iletilmesi açısından, sorunları yakından bilen muhtarlardan yararlanmak, diğer katılım yöntemlerinin olmadığı bir sistemde önemli bir işlev görmektedir. Ayrıca bilim adamları ve sorun alanlarına göre uzmanlardan oluşan fakat katılımcı sayısı sınırlı

---

<sup>123</sup> Selçuk Yalçındağ,, “Belediyelerde Halk Katılımı”, *Türk İdare Dergisi*, sayı: 424, 1999,s. 63

<sup>124</sup> Ethem Kadri Pektas, “Büyük Kent Belediyelerinin Eğitim Ve Kültür Hizmetlerine Siyasal Parti İdeolojilerinin Yansıması”

<[http://Www.Ekitapyayin.Com/\\_d/027/\\_kincibolum.Htm](http://Www.Ekitapyayin.Com/_d/027/_kincibolum.Htm)>, 2006

olan daha seçkinci bir çalışma yöntemi olarak ta Yuvarlak Masa Toplantıları denen toplantılarda uygulanmaktadır.<sup>125</sup>

Yeni Kamu Yönetimini belirleyen temel karakteristiklerin bu tasarıda aşağıdaki şekilde yer aldığını gözlemlemek mümkündür.<sup>126</sup>

Katılımcılık; (1. ve 5. Madde) Yeni anlayışa göre bireyler, yönetim sürecine sadece siyasi temsilcileri aracılığıyla dolaylı bir şekilde değil, doğrudan da katılabilmelidir. Bu yaklaşımın benimsenmesinde bireyin güçlenmesi, bireye verilen önemin artması, demokrasi ile ilgili gelişmeler, doğrudan katılım araç ve yöntemlerinin gelişmesinin etkisi büyüktür. Kamu çalışanlarının yönetim sürecine katılması ise, çalışanların bilgi ve becerilerinin gelişmesi ile ilgilidir. Günümüzde çalışanların sadece kol gücünden değil, beyin gücünden de yararlanmak istenmektedir. Katılımla ilgili 5. Maddenin (f) bendinde önemli bir açılım getirilmekte fakat, “kamu meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanır” denilerek, sanki kamu hizmetleri sadece örgütlü kesimleri ilgilendiriyor görüntüsü verilmektedir. Oysa kamu kesiminde çalışanların çoğu örgütlü değildir. Bu bendin örgütlü olmayan kesimi de içerecek şekilde genişletilmesi önerilmektedir.

Saydamlık ve Bilgi Edinme Hakkı; Bilgi edinme ile ilgili düzenleme kanunlaşmış olmasına rağmen bu tasarıda 1. madde ve 41. madde de tekrar değinilmiştir. Geleneksel anlayışta, “gizlilik esas, açıklık istisna” iken, yeni anlayışta tam tersine “açıklık kural, gizlilik istisna” dır. Gizliliğin bürokrasinin doğasından kaynaklandığı ve onun bir niteliği olduğu, gizlilik sayesinde yönetimde etkinliğin ve tarafsızlığın daha iyi sağlanacağı, kamu yararının daha iyi gerçekleştirileceği, dolayısıyla makul görülmesi gerektiği düşüncesi artık taraftar bulamamaktadır.

Hesap Verebilirlik; Tasarı, geleneksel anlayışın dışında yeni bir “kamusal sorumluluk” anlayışı getirmektedir. Hesap verme sorumluluğu daha fazla öne

---

<sup>125</sup> 8.BYKP, “Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu” , <<http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf>>

<sup>126</sup> Ramazan Altınak, “Kamu Yönetimi Yasa Tasarısının Bilgi Teknolojilerinin Olanakları ve e-Yönetişim Yönünden Değerlendirilmesi ve Değişiklik Önerileri”, 1999, <<http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/diger/ra-e%20devlet.htm>>

çıkılmaktadır. Yeni kamu yönetimi taraftarları, genel sorumluluk yerine, hesap verme sorumluluğu kavramını tercih etmektedir. Hesap verme sorumluluğunda ekonomik boyut daha ön plana geçmektedir. Artık kamu kurumları, çıktıları ölçülebilir hale getirmek durumundadır. Denetimde ise parasal boyut daha ön plana çıkmaktadır.

İnsan Hak ve Özgürlüklerini Esas Alma; 42. Madde de idarenin yapı ve işleyişi ile ilgili düzenleme de insan hak ve özgürlüklerine vurgu yapılması geleneğimizde pek rastlanılan bir durum değildir. İnsan hak ve özgürlükleri, idarenin işleyişinde de belirleyici olmak durumundadır.

Türkiye’de mevcut durum incelendiğinde ise yerel yönetimler her ne kadar halk toplantıları ya da yurttaş meclisi benzeri yöntemlere başvurursa da çoğunun yeterli olmadığı söylenebilir. Bu durumun en önemli nedenlerinden biri de Türkiye’de siyasal ve toplumsal katılım bilincinin az olmasıdır. Yerel yönetimlerin toplumsal siyasallaşma ve doğrudan demokrasi örneklerini uygulayabilecek potansiyeli ne yazık ki merkezi yönetimin vesayeti altında şekillenmektedir.

Türkiye Merkeziyetçi, hiyerarşik, mevzuatçı, bürokratik yönetim yapısıyla, yüksek düzeydeki yönetsel nüfus yoğunluğu ile ulusal ve uluslararası toplumsal, siyasal ve ekonomik gelişmelerin gerisinde kalmıştır. Ülkemizde yapılan reform uygulamaları birbirinin tekrarı olup hemen hemen aynı saptamalarda ve çözüm önerilerinde bulunmaktadır

Belirtildiği üzere, halk meclislerinin demokrasi ve katılımındaki rolü düşünüldüğünde, yurttaş kavramının gelişimi için önemli bir olgu olduğu görülebilir. Ancak Türkiye’de yurttaşlık bilincinin yeterince gelişmemesi, sivil toplumun yetersizliği gibi nedenlerle halk meclislerinin yurttaşlık kavramının gelişimi ile ilgili fonksiyonu yetersiz kalmaktadır.

### 3.2.Yurttaş Odaklı Yerel Yönetimler

Teknolojik ilerlemenin hızlandığı, bilginin çok kısa sürede yayıldığı ve tüm sistemleri dönüşüme zorlayan globalleşme ve bilgi toplumu çağında artık kurumların ayakta kalabilmeleri yurttaş ya da müşteri odaklı bir yönetim anlayışına sahip olmaları ve bu anlayışı hayata geçirebilmekle mümkün olacağı düşünülmektedir. Globalleşme kavramı özel sektör açısından beraberinde ezici bir rekabeti, kamu kesimi açısından da yurttaş odaklı bir yönetim anlayışını gündeme getirmektedir.

Genel kamu yönetimi ve yerel yönetimler açısından bakıldığında uluslar arası alanda son yılların en önemli değişme ve gelişme konularından bir tanesi de “katılımcı ve yurttaş odaklı yönetimin güçlendirilmesi için yöntem geliştirme” olmuştur. Siyasi iktidarları belirleme, etkileme ve değiştirme gücü ve hakkı sadece ve sadece halka aittir. Kaynağını halktan almayan ya da iktidarını halka dayandırmayan hiçbir yönetim şekli ve biçimi meşru, kabul edilebilir ya da geçerli olmayacağı düşünülmektedir.<sup>127</sup>

Toplumu yönetme hakkının da tamamen yurttaşın olduğu savunulmaktadır. Günümüzde hizmeti kullananlar, kamu hizmetlerinin tüketicileri- müşterileri olarak yeniden kavramlaştırılmaktadır. Yurttaş pasif kullanıcılardan aktif müşteri olarak görülmeye başlanmış ve müşterilerin beklentileri için yönetimler ciddi çaba içine girmişlerdir. Böylece kamu çalışanlarının sorumluluğu, siyasal sorumluluktan müşteri-yurttaş memnuniyetine doğru kaymakta ve yönetsel başarılar da müşteri memnuniyetiyle ölçülmektedir.<sup>128</sup>

Yönetime ulaşabilirlikte yaşanan sıkıntılar, açık ve şeffaf olmayan yönetim süreçleri, ihmal edilen ve ertelenen görevler, esnek olmayan çalışma koşulları ve anlaşılamayan yönetsel kararların hepsi yurttaşın sorun olarak dönmektedirler. Bugünün yurttaşının yurttaşlık bilincinin ve beklentilerinin önceki dönemlere göre karşılaştırılamayacak derecede olması, “yurttaş odaklı”

---

<sup>127</sup> Murat Ali Dulupçu, *Küresel Rekabet Gücü: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme*, Ankara: Nobel, 2001, s. 26.

<sup>128</sup> Ekşi, s. 92-93



bir yönetimin başarılması için bir çok ülkede çalışmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur.<sup>129</sup>

Modern toplumlarda toplumsal ihtiyaçları, yurttaşların ödediği vergilerle karşılanmaktadır. Bu sebeple, devlet karşısında yurttaşların, kamu hizmetlerinin finansörlüğü ve kamusal hizmetlerden faydalanan (yeni kamu yönetimi anlayışı terminolojisiyle) müşteri olarak ikili bir rol üstlendikleri görülür. Günümüzde halk, kronolojik anlamıyla tebaa pozisyonundan yurttaş pozisyonuna, oradan da müşteri konumuna geçmekte ve etkin devlet reformunda, yönetim verimli ve etkin kılınırken, aynı zamanda çağdaş gelişmeler izlenerek, yurttaş, yenilemenin kaynağı olarak görülmektedir.

Yurttaş, müşteri kimliği ile algılandığı zaman, kamu hizmetlerinin alıcısı, hizmet sunan, denetleyen ve vergi ödeyen yurttaş olarak dört tür yurttaş kategorisi karşımıza çıkmaktadır. Bu kategoriye bir de, demokratik sistemlerde egemenliğin kaynağı olan yurttaş ve dolayısıyla yönetime görevler veren ve yerel toplumsal yaşamı birlikte biçimlendiren yurttaş kategorisi de eklenebilir.<sup>130</sup>

Yurttaş odaklı yönetim anlayışı, hizmet sunucuların tercihlerinin politığe olmasını önlemenin en iyi yolu olarak görülmektedir. Böylece hizmetlerin politik tavırlara göre belirlenmeyeceği ve fırsat eşitliğinin sağlanacağı düşünülmektedir. Kamu yönetiminde yenilik yaratmada ve yeniliklere ayak uydurmada büyük etkisinin olması yanında; mal ve hizmet arzı ile talebinin dengelenmesinde de önemli rol oynamakta ve kaynak israfının bir nebze de olsa önleneceği beklenmektedir.

Yurttaş odaklılık söz konusu olduğunda, yalnızca vergi verip, yönetsel etkinliklerin izleyicisi durumunda olan edilgen yurttaş değil; kamu hizmetlerinden yararlanan, kamusal etkinliklerin verimliliğini ve performansını

---

<sup>129</sup> Veysel Bilgiç, Turkut Göksu, “Yeni Gelişmeler Işığında Türkiye’de Kamu yönetimi ve Yerelleşme Eğilimleri”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi: Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Sunuşları*, (İzmir, DPT,2004).s.98-101.

<sup>130</sup> Bilgiç ve Göksu ,s.98-101.

denetleyen, yönetsel, demokratik ve siyasal süreçlerin içinde olan aktif/etkin yurttaş modeli bu kavramın temelini oluşturmaktadır.<sup>131</sup>

Kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik, performans ve kaliteyi sağlamak amacıyla uygulanan yaklaşımlardan biri olan “Yurttaş Odaklılık” sonucu halkın istek, beklenti ve şikayetleri doğrultusunda, müşteri-yurttaş memnuniyeti esas alınmaktadır. Yurttaş odaklı yönetim anlayışına geçiş, demokrasinin ve bilimsel aklın rehber edinilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu yönetim anlayışına geçişte kullanılacak araçlar (çağdaş yönetim modelleri) farklı olabilir.

Ancak önemli olan, araçlardan ziyade amacın içtenlikli olarak benimsenmiş olmasıdır. Yurttaş Odaklılığın uygulanmasında amaç; hizmetlerde savurganlık ve israfı önlemek, daha kaliteli, verimli hizmet ve mal üreterek müşterileri olan halka karşı güven, saygınlık ve meşruluğu kazanabilmektir. Müşteri kimliği ile yurttaş, kamu hizmetlerinin zamanında yerine getirilmesini, bunların beklentilerine uygun ve kaliteli olmasının kamu yönetimlerinden talep etmektedir. Bu nedenle, yurttaş odaklı ve yurttaşın talep ve beklentilerine daha duyarlı bir kamu yönetiminin tesisi, bu kriterin amacını oluşturmaktadır.<sup>132</sup>

Vatandaş / Müşteri Odaklılık kavramı kamu yönetimi yasasında (md. 5/6) şu şekilde yer almaktadır. Bireyler müşteri olarak özel sektörden ve vatandaş olarak devletten hizmetlerin süratli ve kaliteli olarak sunulmasını istemektedir. Personel yönetimi yerine “insan kaynakları yönetimi” esas alınmıştır. Bu anlayışı etkileyen teorilerden biri olan kamu tercihi teorisine göre “kamu yönetiminde rekabete dayalı müşterilerin tercih haklarının bulunduğu, açık ve inisiyatif sahibi bir yönetim anlayışının oluşması” öngörülmektedir.<sup>133</sup>

Yerel yönetimlerin başarısı için, hizmet sundukları halk ile yakın ve sürekli bir ilişki içerisinde olmaları gerekmektedir. Hizmet alıcılarının her konuda görüş, katkı ve eleştirilerine duyarlı; gözlemeye, denetlemeye, dinlemeye, bir araya gelmeye, halkın arasına karışmaya, bilgilendirmeye zaman ayıran bir yerel

---

<sup>131</sup> Suavi Aydın, *Amacımız Devletin Bekası: Demokratikleşme Sürecinde Devlet ve Yurttaş*, İstanbul: TESEV, 2005

<sup>132</sup> Aydın 34-36; Bilgiç ve Göksu, s. 100-101.

<sup>133</sup> Hamza Al, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, 2001

<<http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/diger/ha-kamu%20yonetim.htm>>

yönetim sistemi olmalıdır. Müşteri-yurttaş yaklaşımında odak noktayı kullanıcı-müşteri oluşturduğu için halkın dikkatle ve düzenli olarak dinlenmesi ve ihtiyaçlarının karşılanmasıyla hizmetin kalitesi ve güvenilirliğinin sağlanmasına özen gösterilir.

Birey kavramının oldukça ön planda olduğu yüzyılımızda yerel yönetimler,yurttaşın birey ve toplum arasındaki ilişki dengesini sağlayarak yurttaşı katılımcı bir etkinliğe kavuşturabilir. Yurttaş kendisini içinde bulunduğu yerel yönetim biriminde güç olarak görür. Kendisini güç olarak gören her yurttaş,hem yerelde hemde ulusal çıkarlarda kendisini söz sahibi hisseder. Bunun sonucundada yerelden başlayıp merkeze doğru kayan her yönetim biriminde yurttaş odaklılık gelişir.

### **3.3. Yerel Yönetimlerde Farklı kültürler, Alt ve Üst Kimlikler**

Türkiye’de yerel yönetim sisteminin yapısı ve nitelikleri kendine özgü kimlik yapılarını da yaratmıştır. Yerel yönetim sistemindeki artan ekonomik sorunlar, siyasal ve demokratik anlamdaki yetersizlikler ve sosyal alanda yeterince gelişim sağlayamama kendi kimlik yapılarını da beraberinde getirmiştir.

Patrimonyal siyaset, popülizm, yönetimden nemalanma ve hemşehrilik gibi sosyo-politik olgular yerel yönetim yapılarında farklı kimlik yapılarını zaman içinde yaratmıştır. Yerel yöneticilerin siyasal ve ideolojik şekline göre, alt ve üst kimlikler değişim gösterse de alt ve üst kimlikler arası ilişki ve çelişkiler varlığını korumuştur.

Alt ve üst kimliklere ilişkin Türk yerel yönetim anlayışındaki en önemli kimliksel yapı ve ilişki seçilmiş ve atanmış ikilemidir. İl yönetimlerinin başında bulunan valinin, sadece hükümete karşı sorumlu olması nedeniyle, başında bulunduğu yerel yönetim birimlerinin sunmuş olduğu hizmetlerin etkinliğini; valinin kapasitesi bire bir etkilemektedir. Hizmet sunumundaki bir olumsuzluğa karşılık mevcut yapıdan kaynaklanan bir aksaklık olduğunu ileri sürebilecektir. Halka karşı siyasi bir sorumluluğu olmadığı için yani halk tarafından (seçim sandığında) cezalandırılma korkuları olmayıp bir sonraki atama dönemine kadar görevinin başında kalacaklardır.

İdari vesayet diye adlandırılan vesayet denetimi; merkezi idarenin yerel yönetimleri denetlemesidir. Bu denetim iki şekilde yapılır; Hukuka uygunluk ve yerindenlik. 1982 Anayasasıyla vesayet denetimine ilave edilen yerindenlik, yapılan işlemlerde; toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması konusunda vesayet makamlarına esnek yetkiler tanımıştır. Bu denetimin sınırları tam olarak netleştirilmediği için özellikle belediyeler bu denetimden oldukça rahatsız olmaktadır.<sup>134</sup>

Yerel yönetimlerde mevcut olan çift başlılığı (Atanmış-Seçilmiş çelişkisinin) ortadan kaldırılması gerekmektedir. Demokratik olarak seçilen siyasi liderin halka daha iyi ve rasyonel hizmet sunma aracı olarak görülen patronaj sistemi, aynı zamanda hükümet pozisyonlarına siyasi atama yapma anlamına da gelmektedir.<sup>135</sup>

Atanmış vali ve seçilmiş belediye başkanının yerine bir il yöneticisi, ilçelerde ise ilçe yöneticisi olmalıdır. Siyasi açıdan halka, hukuksal açıdan ise merkezi yönetime karşı il ve ilçe yöneticileri sorumlu olacağından, hizmetlerin sunumunda daha dikkatli ve daha etkin olacaklardır.

Alt ve üst kimliklere ilişkin açıklanması gereken diğer bir husus da yurttaşların farklı kültürlere sahip olması durumunda yerel yöneticilerin nasıl bir yönetim modelini esas alacağı sorusudur. Farklı etnik, mezhepsel ve cinsiyet kimlikli kozmopolitik yerlerde nasıl bir yönetim modelinin esas alınacağı Türkiye de cevabını bulamamış bir sorundur. Demokrasisi gelişmiş ülkelerde bu sorun belli ölçülerde çözüme kavuşturulmuştur. Türkiye gibi kozmopolitik bir sosyolojik zenginliğe sahip olan ülkelerde ise yerel demokrasinin gelişmemesinden kaynaklı sorunlar artarak devam etmektedir. Türkiye de farklı bölgelerde farklı etnik kimlikli ve mezhepsel farklılıkları olan çok sayıda yurttaş yaşamaktadır. Bu yurttaşların yaşadığı yerlerde kültürel, hizmet dili ve kadın sorunu çözülmesi gereken en önemli sorunlardır. Özellikle İsveç,İsviçre,Belçika,Fransa,İspanya ve daha bir çok ülkede kullanılan çok dilli belediyecilik anlayışı Türkiye de resmi makamlarca hala kabul görmemektedir. Yakın zamana kadar kabul görmeyen veya görünmezlikten gelen farklı

---

<sup>134</sup> Keleş,s.131-139.

<sup>135</sup> Tortop ,s.66-68.

kültürlerin tanınması ve kadının statüsüz bırakılması sorunları da Türkiye' nin tam demokrasiyle buluşmasını geciktirmiştir. Bu sorunların ulusal çıkarlara zarar vermeden yerel birimlerde makul ölçülerde çözülmesi tüm yurttaşların aidiyet duygusunu geliştirdiği gibi ülke bütünlüğünü de güçlendirir.

### **3.4.Yerel Yönetimlerde Kent ve Ekonomi**

Kentler gelişme ve ölçek olarak farklılıklar göstermektedirler. Zamanla, birçok kent ve yerleşim, farklı gereksinimler, idealler, yaşam biçimleri, yaşam seviyeleri ve yeni yaşam kaliteleri doğrultusunda gelişmiş ve yayılmışlardır.

Katılımın sağlandığı kentlerde, olumlu gelişmeler; sağlanamadığı koşullarda ise olumsuz bir değişim gözlenmiştir. Kentsel gelişmenin temeli, özerk ve mali bağımsızlığı olan yerel yönetimlerde halkın doğrudan katılımının sağlanmasıdır. Şüphesiz, şehirlerarası işbirliği ve deneyim alışverişi yoluyla da yerel yönetim düzeyinde yerel yönetimlere siyasi katılım artırılabilir. Böylece, halka yönelik daha verimli hizmetler verilebilir ve kentliler arasında barış içinde, demokratik bir birliktelik için bir dayanışma yaratılabilir.

Yerel Yönetimlerin hizmetlerde etkinlik ve katılım sağlayarak merkezi yönetime oranla hizmetlerin üretimi ve dağıtımını yerel halkın ihtiyaç ve taleplerine daha uygun ve daha etkin bir düzeyde yerine getirebilmeleri, devlete ait işlevlerin yerel yönetimlere devrinde en önemli kriterler olmuştur. Üretilen hizmetin halkın taleplerini yansıtabilmesi için desantralize edilmesi, katılıma imkan verilmesi gerekir. Akılcı bir görev bölüşümü, etkinlikle katılım arasında bir denge kuran bölüşüm biçimidir.<sup>136</sup>

Toplumsal gelişmeler, özellikle kentleşmenin yol açtığı geleneksel kurumları ve ilişkileri ilgilendiren değişikliklerdir. Komşuluk ilişkileri, aile yapısı, iş gücü türleri ve davranışlar bu gelişmelerden büyük ölçüde etkilenir. Kentleşme, toplum yapısını her yönüyle derinden etkiler. Kentlere ilişkin sorunların büyümesi, kentlerin büyümesiyle doğru orantılıdır.

---

<sup>136</sup> Kemal Görmez, Kemal Sönmez, *Kent ve Siyaset*, Ankara:Gazi, 1997)

Kentleşmeyi iki şekilde değerlendirmek gerekir. Bir taraftan kentlerin büyümesi, yeni yerleşim birimlerinin ortaya çıkması, diğer taraftan nüfusunu yitiren küçük yerler ve kırsal alanlar için, hem de nüfusun hızlı toplandığı yerler için sorunlar yaratır. Gelişmekte olan yada geri kalmış ülkelerde, kırsal yörelerin nüfus yitirmesi erozyon biçiminde olmakta, büyük kentler çok önemli hizmet, planlama ve yönetim sorunlarıyla karşı karşıya kalmaktadırlar. Kırsal alanlardaki yerel yönetimlerin, büyüyen kentlerin sorunlarının çözümünde, ülke çapında dengeli yerleşmenin, çekici özekler yaratmanın büyük önemi olduğu açıktır. Bu alandaki çalışmalar, ne yazık ki, bir bütünlükten yoksun görünüm içindedirler.<sup>137</sup>

Mahallî idareler kanunları hazırlandığı zamanki nüfus ile bugünkü nüfusun yerleşme yerlerine dağılımı arasında büyük fark vardır. Türkiye, çok hızlı bir şehirleşme ve bu şehirleşmenin getirdiği büyük problemlerle karşı karşıyadır. Mahallî idarelerle ilgili düzenlemelerin yapıldığı tarihteki sosyal şartlar, özellikle nüfusun yapısı çok değişmiş; bu gün, köy ve şehir nüfus oranları, o günün tersine dönmüştür.

Şehir nüfusunun artışı köylere de bir rahatlık getirmemiş, tersine, Köy Kanunu köylerdeki hızlı nüfus artışının getirdiği problemleri ve bunun gerektirdiği mahallî hizmetleri karşılayamaz hale gelmiştir.<sup>128</sup> Kırdan kente göçle ortaya çıkan kırsal nüfusun azalması ve kent nüfusunun hızla artması iki yönlü bir sonuç ortaya koymaktadır. Bu nedenle çözümü de iki aşamalı düşünülmelidir. Birincisi; kırdan yaşayanları bulunduğu yerde kalması için yaşam şartlarının iyileştirilmesine yönelik projeler ( eğitim, sağlık, kültürel hizmetleri arttırarak sosyal yaşam seviyelerini arttırmak, verimli tarım tekniklerinden ve gelişen teknolojiye yararlanarak daha iyi gelir elde etmelerini sağlamak, vb.) geliştirmek gerekmektedir.

İkinci aşama ise; her ne sebeple olursa olsun kırdan kente gelmiş insanlara kent ile uyum sürecinde gerekli desteğin (kültürel çatışmayı engelleyen sosyal kurslar açmak, vasıfsız insanları sanayi veya hizmet sektöründe çalışabilmesini sağlayacak meslek kursları açmak, kır'a dönüş kararı vermiş fakat dönmek için yeteri maddi güce sahip olmayanlara maddi destek sağlamak, vb.) sağlanması gerekmektedir.

---

<sup>137</sup> Görmez ve Sönmez, s. 78-79; Nermin Abadan Unat, *Bitmeyen Göç*, İstanbul :Bilgi, 2005, s. 56-58.

Ülkemizde özellikle Büyükşehirlerde çevre sorunları önemli boyutlara ulaşmış fakat yeterli çözümler bulunamamıştır. Bunun temelinde; çevre sorunlarıyla mücadele etmek, büyük bir ekonomik güç ile birlikte merkezi yönetim ile uyum içinde çalışmayı gerektirmektedir. Yerel yönetimlerin büyük çoğunluğu bu konuya aktaracak yeterli ödeneği bulamamakta, bulanlarda daha çok geleceğe yönelik olan bu yatırımları siyasi kariyerleri açısından çok karlı bulmadıkları için pek sıcak bakmamaktadır.

Küreselleşen dünyada belkide bir çok devletin anlaştıkları tek konu çevre kirliliğinin küresel bir sorun olduğu anlayışıdır. Küresel bir boyut kazanan çevre kirliliği için her devletin ulusal bazda alması gereken önlemler vardır. Fakat, bu önlemlerin uygulama aşamasında en etkin rol yerel yönetimlere düşmektedir.

Öncelikle belde halkının sağlığı için su, hava ve toprak kirliliğini engelleyici girişimlerde bulunmalı daha sonra da var olan kirliliği ortadan kaldırmalıdır. Ekonomik olarak yetersiz kaldığı konularda sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapıp sorunu gidermeye çalışmalı, o da yetersiz olursa merkezi hükümetten yardım istemelidir.

Türkiye'deki gecekondulaşmanın nedenleri; hızlı kentleşme, kırdan kente göç oranının yüksekliği, yerel yönetimlerin yeterli araziye sahip olmaması ve bu nedenle de gerekli konut yapımını sağlayamamasıdır. Yerel yönetimler, isteğe bağlı görevlerinden olan konut yapma, yaptırma, satma veya kiraya verme işlevini yerine getiremediğinden ve toplu konut projelerine yönelmediğinden ve küçük belediyelerde yönelemediğinden gecekondular sorunu halen devam etmektedir.<sup>138</sup>

Çevre kirliliğinin bir versiyonu olan gecekondulaşmanın sebeplerini tespit edip bunları ortadan kaldırmaya yönelik adımlar atılmalıdır. Bunlardan birincisi yukarıda da değindiğim gibi kırdan kente göç. Bunu engelleyici tedbirler muhakkak alınmalıdır. Bunun önüne geçilmediği takdirde diğer çözümler kısa vadeli olacaktır.

Gecekondulaşmanın diğer bir nedeni olan konut yapımı için gerekli arazinin belediyenin elinde bulunmamasıdır. Yerel yöneticiler kentin gelişim

---

<sup>138</sup> Unat,s. 56-58; Görmez ve Sönmez,s.1-7.

hızını hesaplayarak gelecekteki konut ihtiyacına göre elinde arazi bulundurması gerekmekte ve zamanı geldiğinde bu araziyi konut gereksiniminde kullanılmalıdır. Bir diğer ve asıl sorun olan toplu konut yapımına gerekli özenin gösterilmemesidir.

Yerel yönetimler toplu konut yapımına muhakkak öncelik ve ağırlık vermelidir. Bunu birkaç şekilde yapabilir; döner sermaye modeli ile, yerel yönetim birlikleriyle ortak projeler üreterek, özel sektörle ortaklıklar kurarak veya şahsen kendi işletmeler kurarak. Bu konu ile ilgili olarak yerel yönetimler her türlü yasal dayanağa sahiptir.

Mali kaynak sıkıntısı belediyelerin başlıca sorununu oluşturmaktadır. Belediyeler içinde küçük belediyelerin durumu daha kötüdür. Türkiye'deki belediyelerin % 60'tan fazlasının nüfusu 5000'den azdır. Buna karşılık küçük belediyelerin ortalama gelirleri belediye gelirleri ortalamasının 1/5'i dolayındadır. Küçük belediye sınırlarında yaşayan halkın sayısının azlığı ve optimal büyüklüğe ulaşmadan belediye yapılması; bunların gelir kaynaklarını kısıtlamakta dolayısıyla sadece merkezden gelecek gelire göre işlem yapabilmektedirler. Yeni yasa tasarısıyla getirilecek olan; nüfus sınırının 5000'e yükseltilmesi nispeten bu sorunu çözecektir.<sup>139</sup>

### **3.5.Demokrasi ve Yerel Yönetimler**

Yerel yönetimler her şeyden önce, bizzat halkın yönetime katılımıyla hayat bulmaktadır. Bu açıdan demokratik bir yapıya sahip olmaları son derece büyük önem taşır. Özellikle, bir ülkede demokrasinin yerleşmesinde, katılımcı bir toplumun meydana gelmesinde çok önemli rolü vardır. Demokrasinin yerelde gelişmesi ile ülke demokrasisinin gelişmesi arasında doğrusal bir paralellik vardır.

Bu konuda çeşitli bölgelerde yapılan anket ve seçim sonuçlarına baktığımızda katılım ve gönüllülüğün oldukça düşük olduğunu görmekteyiz.

---

<sup>139</sup> Bayram Coşkun ve Turgay Uzun. *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştığı Sorunlar*, Muğla: Muğla Üniversitesi, 1999.



İzmir’de yapılan bir ankette; bölgenizde daha iyi şehir hizmetleri verilmesi için çeşitli şekillerde katkıda bulunur musunuz? sorusuna ankete katılanların %41’i olumlu yanıt vermiştir.<sup>140</sup>

Bunun yanında 2004 yerel seçimlere baktığımızda katılımın %68 oranında kaldığını görmekteyiz. Bu ilgisizliğin nedenlerinden biri halkın katılımıyla oluşturulan belediye ve il genel meclislerinin etkin faaliyet sunabilecek statüye kavuşamamaları yatmaktadır. Bireylerin kamu yönetiminin yetki ve görev alanına giren konularda söz sahibi olmalarını amaçlayan katılım anlayışına ilişkin iki yaklaşım söz konusu olabilmektedir. Bunlardan birincisi, yurttaşların yasaları doğrudan demokrasi anlayışına göre bizzat katılacakları toplantılarda kabul etmeleri ve yönetimle ilgili kararları gene bu toplantılarda vermeleri yönetsel mevkileri de belli sürelerle nöbetleşe üstlenmeleri anlayışıdır.<sup>141</sup>

Diğeri ise, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yurttaşın rolünü belli aralıklarla yapılan seçimlerde oy kullanma etkinliği ile sınırlı tutmayı öngören yaklaşım vardır. Günümüzde seçimlere dayalı temsil edici kurumların varlığı, sağlıklı işleyen bir demokrasi için zorunlu olsa da yeterli kabul edilmemekte ve "katılımcı demokrasi"den söz edilmektedir.

Kendisini yerelin yönetiminde odak görmeyen yurttaş ve yurttaşın karşı şeffaf olmayan yerel yönetimlerde yerel demokrasi gelişemez. Yurttaşın, yerel demokrasinin gelişmesine katkıda bulunabilmesi için farkındalık bilincine sahip olması gerekir. Bu bilincin oluşması ise, yerelde katılımcı bir demokrasinin esas alınması ile mümkündür.

Çağımızda doğrudan demokrasi ile temsilci demokrasi arasında denge sağlamayı amaçlayan katılımcı demokrasi anlayışı her iki aşırı yaklaşımın sakıncalarına karşı bir çözüm olarak görülmektedir. Katılım, bireylerde demokrasi duygusunu geliştirmektedir. Bu yolla yurttaşlar seçilmiş ve atanmış kamu görevlilerini daha etkili biçimde denetleyebilmekte, karar ve uygulamalarını değerlendirebilmektedirler.

---

<sup>140</sup> Zerrin Toprak Karaman, “Türkiye’de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü” *Türk İdare Dergisi*, sayı: 374, Mart 1987,s.194-197.

<sup>141</sup> Karaman,s.196-197.

Demokrasi anlayışının gelişmesiyle, yerel yönetimlerin önemi artmıştır. Yerel nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesinde başvurulan örgütlenme biçimlerinden biri olan yerel yönetimler; diğer örgütlenme biçimlerinden genel olarak, karar ve yürütme organlarının oluşumundaki farklılık ile ayrılmaktadır. Bu organlar ilke olarak, yöre halkı tarafından seçimle belirlenmektedir. Bu çerçevede yerel yönetim, yerel nitelikli hizmetlerin yönetiminden daha ileri bir anlam kazanmakta ve demokrasi ile ilişkilendirilmektedir.

Demokratik bir yerel yönetimin temel esaslarından biri de, yönetimin kararları ve uygulamaları üzerinde yerel halkın sürekli etkili olması ve halk denetiminin sağlanmasıdır. Halk denetimini etkin kılmak için, bireylerin etkin bir örgütlenme bilincine sahip olmaları ve baskı grupları oluşturmaları gerekmektedir.

Yerel yönetimler, yerel hizmetleri yerine getirirken, özerk, demokratik ve katılımcı bir siyasal yapı içinde, hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik ön planda tutularak, STK'lar ile ortak çalışmalar yaparak işlevlerini sürdürmelidirler. Etkinlik çeşitli açılardan tanımlanabilir. En sade olarak hizmette kullanılacak kaynak ile hedef arasındaki maksimum uyumu ifade eder. Bu uyumun olması için alınan kararlarda isabetlilik oranının yüksek olması gerekmektedir. Fakat bu da, amaç gerçekleştikten sonra ölçülebilmektedir. Bu nedendir ki kararın sonuçlarını etkileyeceği yerel belde halkının konu hakkındaki görüşü doğrultusunda karar alınırsa etkinlik oranı artacaktır.

Yerel halkın görüşlerinin alınan karara etki edebilmesi ancak yönetime aktif olarak katılması ile mümkündür. Bu da temsili demokrasi yoluyla olmakta ve halk kendi temsilcisinin aldığı kararı daha çabuk kabullenmektedir. Demokrasi, yalnızca “ülkeyi kim yönetmeli” sorusuna cevap aramak değildir. Bu sorunun cevabı dört ya da beş yılda bir yapılan seçimlerle sandık başında bulunabilir. Oysa demokratik sistemde asıl önemli olan, halkın kendini ilgilendiren işlerin yönetimine katılması, bu amaçla oluşturulan organlarda görev alması, yöneticilerini sürekli etkilemeye ve denetlemeye çalışmasıdır. Halkın yönetime katılması ve onları etkilemesi yerel yönetimlerde daha kolay olmaktadır.

Siyasi ve idari olarak yönetime katılma, yerel düzeyde daha canlı ve daha etkilidir. Yerel yönetimler bir ülkede çok sayıda olduğu için yönetime katılma kanalları ve organları genişlemektedir. Vatandaşlık hakları, önce kişinin yaşadığı yörede başlar. Anglo-Sakson ülkelerinde vatandaş kelimesi karşılığında “citizen” (şehir sakini) kavramı kullanılmaktadır. Bizde yerel yönetim olarak kavramlaştırılan idari birimler, söz konusu ülkelerde “local goverment” (yerel hükümet) biçiminde siyasi ve idari literatüre geçmiştir.<sup>142</sup>

Ülkemizde çağdaş demokrasi bilincinin gelişmesi, çoğulcu ve sivil bir toplumun yaratılmasında mahalli idarelere büyük görevler düşmektedir. Tamamen kaderine terk edilmiş bir köy yönetiminin, sadece meclisi seçimle gelen, ama her icratı merkezi idarenin iradesine bağlanmış il özel idarelerinin, nihayet çok sınırlı demokratik katılma sağlayan, günümüzde terk edilmiş bir vesayet anlayışı ile denetlenen belediyelerimizin varlığı Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine başlı başına bir nedendir.<sup>143</sup>

Halkın günlük ve gelecekteki yaşamını çok yakından ilgilendiren kararlar yerel yönetim birimlerinde alınır. Halkın bu kararların alınmasına ve uygulanmasına katılması, topluluğun geliştirilmesinde bireyin bilgi ve becerilerini seferber etmesi için yerel yönetim çok elverişli konumdadır. Bu nedenle, demokrasinin en somut uygulama alanı yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimlerde demokrasi anlayışını geliştirmek, demokrasi uygulamasının somut sonuçlarını görmek ve ulusal düzeyde de demokrasiyi geliştirmek açısından büyük önem taşır.

Yerel yönetimlerde demokrasinin gelişimi merkezi yönetimin demokrasi kültürüne olumlu ve direkt etkisi olduğu için, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesinde yerel idare ile merkezi idare uyum içinde hareket etmelidir. Yerel yönetimler demokrasinin beşiği kabul edildiği için; yerel demokrasi olmadan, beldelerde insan haklarını güvence altına almak mümkün değildir. Yerel yönetim geleneği; demokratik yaşamı ve siyasal katılmayı tek kelime ile yurttaşlık bilincini yerleştiren bir gelişmedir. Güçlü bir yerel yönetim sadece kentlerin ve köylerin bayındırlığını ve sağlıklı yaşamını sağlayan bir örgüt

---

<sup>142</sup> Eryılmaz,s. 116.

<sup>143</sup> Veysel Atasoy, *Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu*, Ankara: Üniversitesi, 1993.

demek değildir; ön planda sağlam bir demokratik terbiyenin yerleşmesini hazırlayan bir toplumsal süreçtir.<sup>144</sup>

Yerelde gelişen yurttaşlık bilinci ile çok kültürlülük esasına dayanan ortak yaşam,ulusal çıkarlara ortak sadakat ve yurttaşlar arası güvene dayalı bir ilişki gelişir.

Yerel yönetim kurumlarına demokratik nitelik kazandıran en önemli öge, bu kuruluşlara halk katılımı yollarının açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılmasıdır. Halka yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağını veren katılım süreci, halk denetiminin etkililiğini de arttırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırır. Seçim dönemleri arasında halkın yerel yönetimlerin karar sürecini etkilemesine olanak sağlayacak yol ve yöntemler, bu açıdan önem taşımaktadır. Oysa mevcut sistemde bu anlamda halkın katılımı ideal olan düzeyden oldukça uzaktır.<sup>145</sup>

Yerel yönetimlere halk katılımı azdır. Bunun arttırılabilmesi için sivil toplum kuruluşlarına yerel yönetimlerde söz hakkı tanınmalıdır. Yönetimin saydam yapıya kavuşturulması, belde halkının yerel hizmetlerin sunumundan daha fazla haberdar olmasını sağlayacak bu da, belde halkının yönetime katılma isteğini artacaktır.

Ayrıca, yerel meclislerce alınan kararlar, yapılan işlemler vesayet denetimi altında engellendiğinde veya yavaşlatıldığında, belde halkı üzerinde olumsuz etki yapmakta bu da katılım oranını düşürmektedir. Belediyeler, müteahhitlik ve kentsel rant sektörüne kaynak aktaran yapılarıyla dikkat çekmektedir. Belediyelerin, yerel halkın, işgücünün kendini yeniden üretmesine hizmet eden etkinlikler bakımından varlıkları yok düzeyindedir: Bu görev çerçevesi hizmetlerde taşeron kullanımının desteklenmesi, özellikle; su, çöp, toplu taşıma alanlarında hizmetlerin ticarileştirilmesi atbaşı ilerlerken, yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecine nasıl katkıda bulunabilecekleri önemli bir soru işareti olmaya devam etmektedir.

---

<sup>144</sup> İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2000, s. 4

<sup>145</sup> Coşkun ve Uzun ,s.53.

Sorun, yerel yönetimlere daha fazla yetki, görev, kaynak aktarma sorunundan önce, bu birimlerin nasıl birer gerçek "kamu idaresi" olarak çalıştırılabilecekleri sorunudur. Yerel yönetimler reformu, yerel yönetimler için özerklik, daha fazla yetki ve daha fazla kaynak talep etmektedir. Ancak bu talep, yerel yönetimleri halka yakınlaştırmak yerine, bu kurumların sermaye birikimine, bundan böyle küresel sermaye birikimine kaynak aktarma mekanizmaları olarak güçlendirilmesine dönüktür.<sup>146</sup>

#### **4.TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM SORUNLARI , ÇÖZÜMÜ VE BİR MODEL ÖNERİSİ**

##### **4.1.Yerel Yönetim- Merkezi Yönetim İlişkileri**

Merkezden yönetim (centralisation), “vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin, belediye, köy, üniversite, KİT, TRT gibi devletten ayrı kamu tüzel kişileri tarafından değil, doğrudan doğruya devlet tarafından yürütülmesini öngören bir ilkedir”. Bir başka deyişle bir devletin sınırları içerisinde, kamu otoritesi ve kamu hizmetlerinin, devlet tüzel kişiliği adına, merkezi yönetim ya da merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer alan tek bir merkezden yerine getirilmesine merkezden yönetim denilmektedir.<sup>147</sup>

Merkezden yönetimde tüzel kişilik tektir ve merkezi idare, devlet tüzel kişiliğini kullanan bakanlıklardan meydana gelmektedir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi merkezi yönetim tarafından gerçekleştirileceği için projeler merkez tarafından yapılmakta ve projelere yönelik kaynaklar merkezden karşılanmaktadır. Ayrıca, merkezi yönetimin taşradaki görevlerini yerine getiren bir taşra teşkilatı bulunmaktadır. Bu birim, merkezi yönetimin bir uzantısı konumunda olup, yetki genişliği ilkesine göre örgütlenmekte ve kendi başlarına hareket edememektedir.

Bir başka deyişle, merkezi yönetim, kendisine ait yetkilerden, taşraya ilişkin olanları, yetki genişliği ilkesine istinaden, kendi görevlendirdiği taşra

<sup>146</sup> Coşkun ve Uzun,s. 53-55.

<sup>147</sup>Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Bursa: Ekin, 2003,s.115–116.; Muzaffer Sener, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, (İstanbul: Alan, 1986) 290; Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan, 1998,s. 35.

yöneticilerine devretmektedir. Bu sayede kamu hizmetlerin yerine getirilmesinde, belirli ölçüde de olsa etkinlik ve verimliliği sağlamak istemektedir.<sup>148</sup>

Merkezi yönetimde karar mercileri merkeze bağlı olarak hareket etmekte olup, kararların merkez tarafından alınması esastır. Ayrıca, bu sistemde kaynakların tahsisi ve kullanılması, personel atamaları ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ile ilgili işlemler merkezi yönetim veya merkezi yönetime bağlı kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu sistemde merkez çok güçlü bir yapıya sahiptir.

Özellikle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecinde merkezi yönetim, son ve kesin karar merciidir. Merkezi yönetim sisteminde, yasama, yürütme ve yargı erkleri merkezde toplanmıştır. Bu sebeple devlet, başkent teşkilatı tarafından yönetilmektedir. Böyle bir örgütlenme modeli daha çok ulus devletlerde görülmektedir. Ancak her ulus devletin, mutlak olarak merkeziyetçi olması söz konusu olmamaktadır. Çünkü ulus devletlerde de, merkezi yönetim sisteminin yanında mutlaka, sınırlı da olsa, yerinden yönetim sistemine yer verilmektedir.<sup>149</sup>

Özellikle ulus devletlerde çok daha fazla söz konusu olan merkezi yönetim 1980 lerden sonra görev ve yetki paylaşımını yerinden yönetimlere devretmeye başlamıştır. Türkiye ise kısmı oranda bu paylaşımından etkilense de hala vesayet denetiminin çok fazla olduğu görülmektedir.

Merkezi yönetimin ağırlıklı olarak uygulanmasının çok önemli faydaları bulunmaktadır. Özellikle bölünme ve terör tehlikesi altında olan ülkelerde, ülkenin birliğini ve bütünlüğünü sağlamada ve bölgeler arasındaki dengesizliklerin ortadan kaldırılmasında önemli roller üstlenmektedir. Diğer taraftan merkezi yönetim, uluslararası alanda ülkenin daha sağlıklı bir şekilde temsil edilmesini ve daha iyi ilişkiler kurulmasını da temin etmektedir.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> Ömer Köse, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 52, Ocak-Mart, 2004,s.4.

<sup>149</sup> Köse 5

<sup>150</sup> Gözler 36 ;Köse 6

Üniter bir yapıya sahip olan Türkiye de yerinden yönetimlerin güçlendirilmesi bölünme korkusunu arttırsa da daha fazla yerinden demokrasi ile yani yerel demokrasinin gelişmesi ile bazı ulusal kaygılar giderilebilir. Ayrıca gelişen yerel demokrasi ülkenin genel demokrasisine de yansıtacağı için ulusal bazı değerlerin pekişmesi ve güçlenmesi süreci daha hızlı olur.

Merkezden yönetimin bir diğer faydası da, kamu hizmetlerinin ülkenin her köşesine aynı şekilde ulaştırılması ve aynı biçimde uygulanmasıdır. Ayrıca hizmetlerin yerine getirilmesinde görev alan kamu çalışanlarının, yerel etkilerden ve baskılardan kurtulmalarını da sağlamaktadır. Diğer taraftan merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli olan kaynak ve uzmanlaşma açısından da oldukça zengin olup, kaynakların doğru ve sağlıklı bir şekilde kullanılmasını temin etmektedir.<sup>151</sup>

Bütün kararların merkez tarafından alınması ve en küçük bir karar için dahi merkeze sorulması kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi büyük oranda arttırmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak da, kamu hizmetlerinin yerel ihtiyaçlara uygun olarak yerine getirilmesi güçleşmekte, hizmetlerin yerine getirilmesinde büyük çaplı gecikmeler ve aksamalar meydana gelmektedir.

Merkezden yönetim sisteminde, kamu görevlileri başkent teşkilatı tarafından atandığı için kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin gereklerini yerine getirmekten ziyade, merkezi yönetimin emirlerini uygulamaktadır.

Merkezi yönetimin yoğun denetimi altında kalan yerel yönetimlerin modeli çok eskilere gitmekle beraber, günümüzde dahi ana çizgilerini sürdüren düzenleme Fransız Devrimi ve onu izleyen Napolyon döneminde yapılmıştır. Güçlü merkezîyetçi anlayış, iki yüz yılla yakın bir dönem devam etmiş olup, 1970'li yıllarda başlayan çalışmalarla güçlü merkezîyetçi yapı yumuşatılmaya yerel yönetimlerin güçlendirilmesine başlanmıştır. Fransa'da 1982 yılında yürürlüğe giren yeni bir yerel yönetim yasası ile adem-i merkezîyetçi sürece girilmiş, bu yasa ile yönetsel ve mali bütün yetkiler hükümetçe atanan valilerden alınarak, seçimle belirlenen meclislerin başkanlarına devredilmiştir.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup> Gözler,s. 37; Köse,s. 6

<sup>152</sup> Gözübüyük,s.36; Gözler,s. 41

Yerel yönetimlerin yeterli mali kaynaklara sahip olmaları, onlara güçlü ve özerk kuruluş niteliğini kazandıran en önemli öğedir. Bu çerçevede yerel yönetimler kaynak yönünden merkezi yönetime bağımlı kalmamalıdır. Gerçek anlamda demokratik ve güçlü yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde bu amacın gerçekleştirilmesinde başvurulan temel çözüm, ilke olarak yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak yaratma yetkisinin tanınmasıdır.

Bu yetki, yerel yönetimlere, hizmet gereklerine uygun kaynak yaratma olanağı verme yanında, yerel topluluğun sağladığı akçal kaynakların harcanmasını daha titizlikle denetlenmesi ve dolayısıyla yönetsel etkililik ve verimliliğin daha üst düzeyde sağlanması sonucunu doğurabilir. Kuşkusuz ki birçok durumlarda, merkezi yönetimin, yerel yönetimlere kaynak aktarması gerekmektedir.<sup>153</sup>

Burada önemli olan, yapılacak yardımların nesnel koşullarda gerçekleştirilmesini sağlayacak bir düzenin kurulmasıdır. Ülkemiz yerel yönetimlerinin mali kaynak konusunda yukarıda belirtilen üç alanda da önemli sorunları vardır. Bu birimlerin öz kaynak oluşturma imkanları çok sınırlıdır ve merkezi bütçeden alınan paylar yetersizdir. Mevcut demokratik sistemdeki aksaklıklardan ve particilik anlayışının çok fazla yaygın olması bu sorunları daha da derinleştirmiştir

Yerel yönetimlere kendi kaynağını kendisinin bulabilme yetkisi tanınmalıdır. Tabiki bu, harcamalarının tamamının bu yolla karşılanması anlamında değil fakat gerektiğinde ve uygun zemin olduğunda bu yetkileri de olmalıdır. Merkezi hükümetin burada yapması gereken; bölgeler arasındaki gelir farklılıklarının ortadan kaldırılmasına yönelik önlemler almaktır.

Yerel yönetim kurumunun oluşmasını sağlayan temel öğeler, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetki ve sorumluluğun doğal olarak bu kuruluşlara bırakılmasını gerektirmektedir. Çünkü yerel nitelikli kamu hizmetlerini yürütme sorumluluğu ve yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasındaki sınır, bu kuruluşların gücünü belirleyen göstergelerden birisidir. Oysa ülkemizde yerel yönetimlerin görev alanları hem çok dardır, hem de bu alan

---

<sup>153</sup> Gözübüyük,s.37; Gözler,s. 41



giderek başlangıçta öngörüldüğü sınırın da altına düşmüş, yerel yönetimlerin yetkisindeki birçok görev merkezi yönetimce üstlenilmiştir.<sup>154</sup>

Yerel yönetimlerin yetkilerinin merkezce üstlenmesi durumunda da yurttaş ile yerel yöneticiler arasındaki diyaloglar azalabileceği gibi yurttaş ile devlet arasında güven bunalımı yaşanabilir.

#### **4.2.Yerel Yönetimler,Eyalet Sistemi ve Merkez ile İlişkisi**

Yerel yönetim türleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Devlet sistemlerine göre ise yönetim şekilleri değişmektedir. Yakın dönemde Türkiye için söz konusu olmasada eyalet veya bölgesel yerinden yönetim modelleri uzun vadede Türkiye için tartışılabilir.Konunun Türkiye ile ilgili boyutunu tartışmadan önce dünyadaki bazı eyalet sistemlerine değinmekte faydalı olacaktır.

Örneğin, ABD’de yerel yönetimler federal devletin değil, eyaletlerin birer kuruluşudur. Federal Anayasada yerel yönetimlere ilişkin hükümlere yer verilmemiştir Eyalet anayasalarında yer alan yerel yönetimler eyaletlerden eyalete farklılık göstermektedir. Eyaletten eyalete farklılık göstermekle beraber ABD’ de yerel yönetimleri; eyalet yönetimleri, belediyeler, kasabalar, okul bölgeleri ve özel bölgeler olarak ayırmak mümkündür .<sup>155</sup>

Almanya 16 eyaletten oluşan federal bir cumhuriyettir. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler eyaletlerin yetkisindedir. Bu nedenle yerel yönetim sistemleri eyaletlere göre farklılıklar göstermektedir. Yerel yönetimlerin genel yönetime karşı konumları federal yasada belirtilmekte, ayrıca eyalet anayasaları ve belediye kanunları ile yerel yönetimlerin yapılarına ilişkin düzenlemeler yapılabilmektedir.<sup>156</sup>

Almanya’ da yerel yönetimler çok karmaşık bir durum arz etmekle beraber şehir eyaletleri olan Berlin, Bremen ve Hamburg dışındaki eyaletlerde

---

<sup>154</sup> Ekşi,s.88-89; Nadaroğlu,s. 111-115

<sup>155</sup> Nadaroğlu ,s.123.

<sup>156</sup> Koçdemir ,s.12-13.

yerel yönetim birimleri olarak belediyeler ve belediyelerin üstünde kırsal alanı içine alan ilçeler bulunmaktadır. Almanya’da bugünkü yerel yönetim sisteminin temelleri 19. Yüzyılda oluşturulan Prusya Şehir Nizamnamesine kadar gitmektedir.<sup>157</sup>

Günümüzde üniter ya da merkezîyetçi yaklaşımların tersine yerel yönetimlerin yapı ve nitelikleri hakkında daha özgürlükçü görüşler ön plana çıkmıştır. Yerel yönetimler, siyasal açıdan da, demokrasi eğitiminin gelişmesinde, ulusal birliğin güçlendirilmesinde her zaman önemli roller oynamışlardır. Ulusal birliğin yerel özerklikten zarar görebileceği anlayışı eskimiştir. Siyasal bunalım dönemlerinde, yerel yönetimler varlıklarını daha çok duyurabilmektedirler.<sup>158</sup>

Yönetim sisteminin iki temel unsuru olan, merkezi yönetim ile yerel yönetim ayrılmaz bir bütün olup, bu iki birim, birbirlerini tamamlamaktadır. Uygulamada yerel yönetimler iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisinde, yerel yönetimler, merkezi yönetimin “temsîlisi (agency)” konumundadırlar. Bu modelde yerel yönetimlerin, karar alma konusundaki yetkileri oldukça sınırlı olup, sadece merkezi yönetim tarafından alınmış kararları uygulamakla görevlidirler. Bu modelde, etkin bir merkezi yapı ve onun uzantısı görünümünde bir yerel yönetim birimi bulunmaktadır. İkincisinde ise yerel yönetimler, merkezi yönetimin “ortağı (partnership)” konumundadır. Bu modelde yerel yönetimler daha etkin bir yapıdadır. Kararların alınmasında ve uygulanmasında daha geniş yetkilere sahiptirler. İlk olarak on dokuzuncu yüzyılda ortaya konan bu modelde, yerel yönetimler, bağımsız bir birim olup, merkezle arasındaki ilişki, eşit iki ortak ilişkisi şeklindedir.<sup>159</sup>

Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmektedir. Gelişmiş ülkelerde, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, ortak kamu hizmetlerinin çoğunluğunu kapsarken, gelişmekte olan ülkelerde, bu yetkiler daha sınırlıdır. Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli ve

---

<sup>157</sup> Koçdemir ,s.1 2-13.

<sup>158</sup> Keleş,s. 416.

<sup>159</sup> Azim Öztürk, “Çağdaş Yerel Yönetim Anlayışında Temel İlkeler”, *Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, 1995,s. 97.

yetkili bir birim olmanın ötesinde, yerel halkın yönetime katılımını da sağlayan bir birim olma özelliğini de taşımaktadır.<sup>160</sup>

Özellikle son dönemde yerel yönetimlerin önemi tüm dünyada artarken, ülkemizde arzu edilen yönde bir gelişme yaşanmamaktadır. 1982 Anayasası, yerel halkın ortak ihtiyaçlarının ve beklentilerinin yerel yönetim birimlerince karşılanacağını yasalaştırmasına rağmen, uygulamada yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek olan kamu hizmetleri, bugün merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir.<sup>161</sup>

Aşırı merkeziyetçi yönetimler birçok konuda yerel yönetim birimlerinin, inisiyatif kullanarak karar almalarına engel olmaktadır. Günümüzde yerel yönetimlerin, birçok hizmeti yerine getirirken, merkezi yönetimin ya iznine ya da onayına gerek duyması, yerel yönetimleri, her açıdan merkeze bağımlı hale getirmektedir. Yine görev ve yetkilerin merkezi yönetimlerde yoğunlaşması, yerinden yönetim birimlerinin önemini azaltmaktadır. Bu gelişmeler, yerel yönetimlerin karar ve yetki alanlarını olması gerekenden daha dar bir alanda gerçekleşmesine neden olmaktadır.<sup>162</sup>

Merkezde ise, ülke ihtiyaçlarını karşılayamayan, aşırı güçlü bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak da, yerel kamu hizmetlerinde aksamalar yaşanmaktadır. Yerel yönetimler, olması gerektiği gibi yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılayan özerk kamu tüzel kişiler yerine, merkezi yönetimin bir alt birimine dönüşmektedir. Genel olarak yönetimde amaç, hizmetlerin halka en yakın birimler olan, yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesidir. Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilmesi için gerekli finansal kaynak, yerel yönetim kurumlarına sağlanmalıdır. Anayasanın 127. maddesinde de, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak, gelir sağlanması gerektiği açıkça belirtilmektedir. Ancak günümüz yerel yönetim yapısında, yerel yönetimlerin büyük oranda mali kaynak yetersizliği içinde oldukları ve

---

<sup>160</sup> Eryılmaz, s. 90

<sup>161</sup> Eryılmaz, s. 90; Öztürk, s. 99-100.

<sup>162</sup> Feyzi Uluğ, "Yönetimde Yeniden Yapılanma Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 37, Sayı: 1, Mart 2004, s. 2.

kaynaklarının büyük bir kısmının merkezi yönetim tarafından karşılanmasından dolayı, merkezi yönetime aşırı derecede bağımlı oldukları görülmektedir.<sup>163</sup>

Ülkemiz, idari yapısının en önemli özelliği, merkezi yönetimin çok güçlü olması, yerel birçok hizmetin, merkezi yönetim veya merkezi yönetimin taşra birimleri tarafından gerçekleştirilmesidir. Ülkemizde en geniş yetkiler, yerel yönetim kurumları arasında, belediyelere tanınmaktadır. Ancak belediyeler, bu yetkilerinin sadece sınırlı bir kısmını kullanabilmektedirler.

Diğer taraftan yasalar, il özel idarelerine oldukça geniş görev ve yetki alanı vermesine rağmen zamanla bu yetkileri, merkezi yönetim tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Köylerin durumu da, il özel idarelerine benzemektedir. Türkiye’de yerel yönetimler kamu hizmetlerinin ancak 1/10 ‘unu karşılamaktadır. Gelişmiş ülkelerde bu oran 1/2 ‘dir. Ülkemizin yönetim sistemi içerisinde, yerel yönetimlerin yetkilerinde ne kadar artış olursa olsun, geleneksel kamu yönetimi anlayışımız değişmediği sürece, yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer almaya devam edeceklerdir.<sup>164</sup>

Merkez ile yerel arasındaki ilişkilerin bu denli karışık olduğu ve merkezin çok fazla güçlü olduğu ülkelerde bir eyalet sisteminden söz etmek mümkün değildir. Eyalet sistemi her eyaletin içeride yarı bağımsız dış ilişkilerde ise tamamiyle merkezi hükümete bağlı olduğu bir yönetim modelidir. Bu yönetim modeli daha çok gelişmiş ve ulusal kimliğini oluşturmuş ülkelerde görmek mümkündür. Bu ülkelerde eyalet sistemi ülkeyi daha da güçlendirmektedir.

### **4.3.Yerel Özerklik**

Özerklik kelime anlamı olarak belli bir kurumsal yapı içerisinde sınırlı da olsa belli düzeyde hareket serbestliğini ifade eder. Yönetim açısından özerkliğin tanımı ise şudur. Muhtariyet (otonomi) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleşmesinde ve insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur

---

<sup>163</sup> Uluğ ,s.3-6.

<sup>164</sup> Uluğ,s. 3-6.; Öztürk,s. 100.

sayılan, bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığıyla yürütülmesinde ülke çıkarları yönünden yarar bulunan kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarını ifade eder.<sup>165</sup>

Özerk kuruluşlar karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler. Karar alacak organlar hiçbir baskı altında kalmaksızın karar organları oluşturabilirler. Yerel özerklik ise yerinden yönetim anlayışının prensip olarak kabul edildiği sistemlerde yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirirken, merkezi idarenin denetiminden bağımsız hareket edebilme yetisiyle ve kendini merkezi idareye ihtiyaç duymadan yönetme kapasitesiyle açıklanmıştır. Yerel özerklik yerel yönetimlerin sunacakları hizmetleri belirleme ve hizmetlere ilişkin vergilendirme yapabilme hakkını içerdiğinden dolayı seçilmiş yönetim sistemini meşrulaştıran temel kavramdır.<sup>166</sup>

Bu genel tanımın yanında yerel özerkliği anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydasına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisi olarak da tanımlanabilir. Yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlere kendi yerel kaynaklarını yaratabilme, merkezin karışması olmadan yerel topluluk üyelerinin genel refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilme gibi alanlarda yetkilendirme ve güçlendirmeyi hedeflemektedir.<sup>167</sup>

Özerklik yerel yönetimlere merkezi yönetimce tarihi süreç içerisinde başlanmış değil tersine yerel yönetimlerce uzun mücadeleler sonucu elde edilmiş bir haktır. Bu hak yerel yönetimlere yalnız yerel nitelikteki hizmetlerin daha iyi görülmesine yardımcı olmak amacıyla değil bundan daha da önemli olarak yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yeteneğini geliştirmek, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurmak, korumak ve zenginleştirmek için de kullanılmaktadır. Yerel özerklik ilkesinin belli başlı üç temel amaca hizmet ettiği söylenebilir;<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Tortop, s. 18

<sup>166</sup> Uluğ, s. 3-6.; Öztürk, s. 101.

<sup>167</sup> M. Akif Özer, "Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili üzerine", *Türk İdare Dergisi*, Sayı:426, Mart 2000, s.136

<sup>168</sup> Özer, s. 136-138.

- Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak,

- Yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısı ve biçimi belirlemesine olanak tanımak,

- Yerel yönetimleri merkeziyetçi anlayıştan korurken aynı zamanda yerel yönetimlerin kaynak sağlama alanında merkezi yönetime olan bağımlılıklarını azaltmak.

Yerel özerkliğin iki temel yönü vardır. Birincisi yerel organların merkezle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde özekten tümüyle bağımsız olmaları beklenemez. Bağımsızlık özerklikten farklı bir kavramdır. Asıl olan yerel birimlerin kendi işlerini, özeğin karışması olmaksızın kendi olanaklarıyla görebilmeleridir. Bunun için geniş bir özerklik anlayışından yararlanmaları şarttır.

İkincisi ise yerel yönetimlerin, yerel toplulukla yani halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Seçilmiş yerel organların halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimlere karşı gücü yada merkezi yönetime bağlı olmaksızın sunmakla yükümlü oldukları hizmetleri yerine getirirken ne kadar hareket alanına sahip oldukları aşağıdaki unsurların varlığı ya da yokluğuyla alakalıdır. Bu nedenle yerel özerklikten söz edilebilmesi için bu üç unsurun mutlak surette varlığı şarttır. Bunlar kısaca;<sup>169</sup>

-Kesin karar alma yetkisi

-Organların bağımsızlığı

-Mali kaynakların varlığıdır.

Görüleceği üzere Türkiye’de yerel yönetim birimleri, çağdaş ve demokratik yerel yönetim düzenlemelerinden geri kalmış, halen 80 yıl önceki düzenlemelerle ayakta durmaya çalışan kurumlar özelliği göstermektedir. Özellikle planlı dönemden sonra başlayan iyileştirme çabaları da sonuçsuz

---

<sup>169</sup> Keleş,s.50

kalmıştır. Bu çabalar ya içerik olarak yetersiz, ya da uygulanma fırsatı bulunamamıştır.

Demokratik ülkelerdeki yerel yönetim yapılanmalarına bakıldığında, bu ülkelerdeki yerel yönetimlerin geniş bir anlamda özerkliğe sahip oldukları görülmektedir. Bu adem-i merkeziyet düşüncesinin bir sonucudur. Kamusal hizmetlerden yararlananlar bir müşteri kitlesi olarak algılanmaya başlanmış, devlet ise, hizmetleri üreten bir işletme rolüne bürünmüştür. İşte modern anlamda yerel yönetimlerin dayandığı nokta burasıdır. Artık hizmetlerin tek bir merkez eliyle yürütülmesinin, demokrasi, halk katılımı, verimlilik gibi kavramlarla pek bağdaşmadığı anlaşılmış, en iyi hizmetin, ihtiyaç duyulan yerde üretilebileceği kavranmıştır.<sup>170</sup>

Bu bağlamda özekselsel bir yönetim modelinin, bu anlamdaki sakıncalarını giderebilmek için ulusal bütünlük anlayışı çerçevesinde, kendi karar ve yürütme organları olan, kendi gelir kaynaklarına sahip yerel yönetimler oluşturulması kaçınılmaz bir ihtiyaç haline gelmiştir.

Bugüne kadar etkin ve demokratik yerel yönetim yapılanmasının gerçekleştirilememesinde bir çok neden bulunmaktadır. Ancak bunların başında yeniden yapılanma konusunda siyasal iradenin isteksiz olması gelmektedir. Reform çalışmalarında ortaya konan bürokrasi ve siyasal irade sorun çözücü olmamıştır.

Örneğin KAYA Projesini hazırlayan çalışma ekibi aslında salt yerel yönetimler alanındaki iyileştirme çabalarının yetersiz olduğunu, sorunların ancak Türk kamu yönetimi sisteminde yapılacak köklü değişikliklerle giderilebileceğini belirtmiştir. Türk yerel yönetim sisteminin en önemli üç sorunu mali yetersizlik, demokratik kurumların yetersizliği ve aşırı vesayet denetimidir. Yerel yönetimler, bu sorunlardan dolayı özerk yerel yönetim özelliklerini kazanamamışlar, merkezi yönetimin taşra uzantıları şeklinde örgütlenmişlerdir. Yerel yönetim birimleri üzerinde uygulanan ağır vesayet denetimi bu kurumlarımızın çalışmalarını olumsuz anlamda etkileyen önemli bir unsurdur. Belediyeler bu açıdan diğer

---

<sup>170</sup> Keleş,s. 50; Özer,s. 136-138.

yerel yönetim birimlerine nazaran daha özerk sayılsalar da, köylerin ve il özel idarelerinin merkezi yönetime bağımlı yapıları göze çarpmaktadır.<sup>171</sup>

Tüm bu değerlendirmeler ışığında Türk yönetim yapısının, dolayısıyla da yerel yönetim kurumlarının yeni ve radikal bir düzenlemeye ihtiyaç duyduğu açıktır. Bu radikal yapılanmanın amacına ulaşabilmesi ve önceki denemelerle aynı kaderi paylaşmaması için bunu gerçekleştirecek güçlü bir siyasi iradenin ve bürokratik yapılanmanın varlığı, yeterli mali kaynağın ayrılması ve gerçekten çağın gereklerine uygun düzenlemelerin yapılması bir gerekliliktir. Bunun için aşağıda birkaç öneri sunulmaktadır.

Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki görev, yetki ve kaynak konularındaki paylaşım açık olarak yapılmalıdır. Bu konuda uygulanan liste yönteminden vazgeçilerek, genellik ilkesi doğrultusunda düzenlemelere gidilmelidir. Böylelikle hem yerel yönetimler ile merkezi yönetim, hem de yerel yönetimlerin kendi aralarında yetki ve görev uyumsuzluğu engellenmiş olur.<sup>172</sup>

Yerel yönetimlere verilen yetkiler tam olarak o kurumlara ait olmalıdır. Bu yetkiler yasal sınırlar haricinde merkezi ya da bölgesel nitelikli başka bir otorite tarafında sınırlandırılmamalı ya da zayıflatılmamalıdır. Yerel demokrasinin gelişip güçlenmesinin ülke demokrasisi için vazgeçilmez bir önkoşul olduğu düşüncesiyle hareket edilmesi ve yerel yönetimlerin, dolayısıyla da yerel demokrasinin güçlenmesinin ülke çapında demokrasinin gelişmesini olumlu yönde etkileyeceği unutulmamalıdır.

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminin niteliği, şekli bir özellik taşımaktadır. Türkiye'deki vesayet denetimi aslında mahalli idarelerin seçilmiş organlarına olan güvensizlikten doğmaktadır. Fakat denetim konusunda Türkiye'nin örnek aldığı Fransa'da 21 Mart 1982 tarihli komünlerin illerin ve bölgelerin hak ve özgürlüklerine ilişkin yasa ile devlet ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu önemli

---

<sup>171</sup> Keleş,s. 55-57; Özer,s. 136-138.

<sup>172</sup> Özer,s. 136-138.



değişiklik “vesayet” sözcüğünün terk edilerek, yerine “yönetim denetimi” kavramının konmuş olmasıdır.<sup>173</sup>

Yine 21 Mart 1982 tarihli yasa ile yönetim denetimi ve bütçe ile ilgili vesayet kaldırıldığını, ve teknik vesayet ise azaltılacağını öngörmektedir. Bu yeni düzenlemeler yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde önceden yönetim olarak devletin tek temsilcisi olan kişi tarafından vesayet ilkesinin yerine, idare mahkemesinin yargıcı hayata geçirildikten sonra yönetim olarak uygulanacak bir sistem oluşturulmuştur.<sup>174</sup>

Böylelikle yerindelik denetimi kaldırılarak yerine hukuka uygunluk denetimi getirilmiştir. Buradan hareketle Türkiye'nin de bu yönde bir düzenlemeye gitmesi gerekmektedir. Vesayet sözcüğü modern demokrasilerde pek kullanılmayan bir terim ve yönetim şeklidir. Yerel Yönetimler Özerklik şartı bu alanda gerekli düzenlemeleri yaparak taraf ülkelere yol gösterici bir belge özelliği göstermektedir. Fakat Türkiye, özellikle yerel özerkliği tam anlamıyla sağlayacak mali kaynaklar ve yönetim ile ilgili maddelere çekince koyarak, bu gereklilikleri yerine getirmekten kaçınmıştır.

Yerel yönetimler alanında yapılacak yeni düzenlemelerin, bu türden uluslar arası kaynaklardan yararlanılarak hazırlanması yerinde olacaktır. Türkiye'de uygulanan vesayet denetiminin olumsuz bir yönü de çok ayrıntılı olarak düzenlenmiş olmasıdır. Bu da bürokrasinin aşırı kırtasiyeciliğe boğulmasına neden olmaktadır. Bunun, yine seçilmiş organlara ya da kişilere duyulan güvensizlikten kaynaklandığını söylemek yanlış olmaz. Bu psikoloji ise 12 Eylül rejiminin önemli miraslarından biridir.<sup>175</sup>

İl özel idarelerinin ve köylerin maruz kaldığı vesayet denetimi, belediyelere oranla daha ağırdır. Valinin il özel idaresinin başı olması dolayısıyla il özel idarelerinin kimi çevrelerce yarı özerk kuruluşlar, hatta bağımlı kuruluşlar olarak nitelendirilmesine neden olmaktadır. Bu konuda duyulan en önemli gereklilik il özel idarelerinin kendi başkanlarını seçebilmeleridir. Böylelikle il özel idareleri de bir anlamda özerk kuruluşlar olabileceklerdir.

---

<sup>173</sup> Özer,s. 67-69; Karaman,s. 13-15

<sup>174</sup> Özer,s. 67-69; Karaman,s. 13-15

<sup>175</sup> Karaman,s. 15-16

Türk yerel yönetimlerinin özerkliklerine zarar veren diğer bir önemli nokta ise mali durumlarıdır. Genel görüş, yerel yönetimlerin bu konuda oldukça yetersiz ve merkeze bağımlı olduklarıdır. Bu nedenle kendi öz gelirleri olmayan kurumların özerk olduklarını söylemek güçleşir. Bu konuda uygulanabilecek en önemli çözüm bazı yerel vergilerin yerel yönetimlerin kontrolüne bırakılmasıdır. Bu konuda Avrupa ülkeleriyle bir karşılaştırma yapmak gerekirse, yerel yönetimlerin toplam harcamalar içindeki paylarının Avrupa ülkelerinde %40-60'ken Türkiye'de bu oran sadece %10-15'lerdedir.<sup>176</sup>

Bazı dönemlerde siyasi kaygılar sonucunda birçok yerde yerel yönetim kurulmasına izin verildiği görülmektedir. Teknik, mali ve kalifiye eleman açısından tamamen yetersiz olan bu kurumlar, merkezin taşra uzantıları haline gelmişler ve bu yetersizlikler nedeniyle iş yapamaz duruma düşmüşlerdir. Bunun yerine mevcut yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelmenin ve bölgesel kalkınmayı hedeflemenin daha yerinde bir uygulama olacağı söylenebilir.

Yerel yönetimlerin karar mekanizmalarında saydamlığın sağlanması gerekir. Yerel yönetimlerin varlık nedeni, yurttaşlara kaliteli ve etkin bir kamu hizmeti sunabilmektir. Yönetimde açıklık ve denetimin sağlanması gerekliliği yerel yönetim birimleri açısından da güncelliğini ve önemini korumaktadır. Açık, şeffaf ve halk katılımına izin veren bir yerel yönetim uygulaması demokratik yönetim anlayışının bir gereğidir. Bu bağlamda Türk yerel birimlerinin modern demokrasilerde olduğu gibi, yerel halk ile iç içe ve onun hizmetinde olması gerekmektedir. Son dönemde gündemde olan reform düzenlemelerinden beklentiler de bu yöndedir.

#### **4.4. Avrupa Birliği Yerel Özerklik Şartını Türkiye'deki Yerel Yönetim Anlayışı Bağlamında Düşünmek**

Avrupa, özerk yerel yönetim kavramını, Avrupa bütünleşmesini kolaylaştıran önemli bir araç olarak görmekte ve demokratik yönetimin ve insan haklarının vazgeçilmez bir parçası olarak kabul etmektedir. Bu nedenle Avrupa

---

<sup>176</sup> Karaman, s.15-17; Özer ,s.67-69

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına ilişkin ilk çalışmalara, Avrupa Konseyi bünyesinde 1960 yılların ikinci yarısında başlanmıştır.<sup>177</sup>

Avrupa Konseyi, yerel yönetimlere ilişkin “Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi” ni, 1967 yılında kabul ettiği 67 sayılı karar ile kamuoyuna açıklamıştır.<sup>366</sup> Avrupa Konseyince kabul edilen bu karar, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ortaya çıkarılması açısından son derece önemli bir adımdır.

Avrupa Konseyinin kabul ettiği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde, yönetimde etkinliğin sağlanmasında ve yerel toplumda yaşayanların hak ve özgürlüklerinin korunmasında önemli bir unsur olan yerel yönetimlerin yönetsel özerkliğini güvence altına alan önemli bir sözleşmedir. Çünkü şartta, taraf devletlerin, yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanmasına ilişkin kararlar almasına yönelik, zorlayıcı maddeler yer almaktadır.<sup>178</sup>

Bir önsöz, üç ana bölüm ve 18 maddeden oluşan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde, “Avrupa Konseyi'nin amacının, üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğu” vurgulanmıştır. Konseyin bu amacın gerçekleştirilmesinin, yönetime ilişkin konularda Avrupa Konseyi bünyesinde sözleşmeler yapılmasına, yerel yönetimlerin demokratik yönetim anlayışının temel kuruluşlarından bir olarak görülmesine ve halkın yönetime katılma hakkının, Avrupa Konseyine üye bütün ülkelerce kabul edilmesine bağlı olduğu açık bir şekilde belirtilmektedir. Yine şartın önsözünde, daha gerçekçi yetkilerle donatılacak yerel yönetim birimlerinin, hem yönetimde etkinliği hem de vatandaş katılımına dayalı demokratik yönetim anlayışına imkân sağlayacağına, Avrupa'nın değişik ülkelerinde özerk yerel yönetim birimlerinin korunmasının ve güçlendirilmesinin, demokrasi ve ademi merkeziyetçi ilkelere dayalı bir Avrupa'nın oluşturulmasında büyük yarar sağlayacağına, ve bütün bunların demokratik yollarla kurulmuş ve kendine özgü karar organları bulunan,

---

<sup>177</sup>Ali Pıtırılı, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, *Türk İdare dergisi*, Sayı: 383, Haziran 1989,s.59–60.

<sup>178</sup>Ruşen Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995,s. 3.

görevlerini yerine getirme noktasında yeterli mali kaynağa ve idari özerkliğe sahip yerel yönetim kurumlarının varlığıyla mümkün olabileceği açıkça vurgulanmıştır.<sup>179</sup>

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birinci bölümünde, öncelikle özerk yerel yönetim anlayışının Anayasal bir temele oturtulmasının önemine işaret edilmiş ve sonrasında yerel yönetim kavramı tanımlanarak, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılacak ölçütlere yer verilmiş, bu görev ve yetkilerle orantılı mali kaynakların sağlanması gerektiği vurgulanmıştır.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ikinci bölümünde, şartı onaylamış taraf devletlerin, yükümlülükleri ve sorumlulukları ele alınmıştır. Bu bölümde, şarta taraf olacak devletlerin hangi maddelere çekince koyabileceği açıkça belirtilmektedir. Bir devlet şartı onaylamakla, anayasa ve yasalarında yerel yönetimler açısından belli kurallar koymak yükümlülüğü altına girecek ve koyduğu bu kuralların uygulanmasını da yine şartın ilkelerinden ayrılmaksızın yerine getirmek durumunda kalacaktır. Ancak burada önemli bir eksiklik göze çarpmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın son bölümü ise, şartı imzalama, onaylama, taraf olma, şartın yürürlüğe girmesi, şarttan çekilme ve uygulamaya ilişkin maddelerden oluşmaktadır. Aslında Avrupa ülkelerine yönelik bir belge olmasına rağmen uygulamada Uluslararası kuruluşlarla, Avrupa Konseyi üyesi olmayan devletlerinde katılımına açık olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, uluslararası bir antlaşmadır. Bütün uluslararası antlaşmalar gibi iç hukuk açısından şartın ilkelerinin bağlayıcı olabilmesi için onaylanması gerekmektedir. Şartı onaylayan ülkelerde de, ilkelerin uygulanması zorunludur. Diğer taraftan şartın her geçen gün daha çok ülke tarafından onaylanması, şartın gücünü arttırmaktadır.<sup>180</sup>

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21 Kasım 1988 yılında imzalamış ve parlamentomuzun, 8 Mayıs 1991 tarihi 3723 sayılı, şartın onaylanmasının uygun bulunması hakkında çıkardığı kanuna istinaden, bakanlar

---

<sup>179</sup> Keleş 4; [http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas\\_122.html](http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html)

<sup>180</sup> Pıtırılı 60-61; [http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas\\_122.html](http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html)

kurulunca 6 Ağustos 1992 yılında 92/3398 sayılı kararla onaylamıştır. Bakanlar kurulunca şartın, 1 Nisan 1993 yılında yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır. Bu uluslararası sözleşmeye taraf olmakla Türkiye, yerel yönetim kurumlarının siyasal, yönetsel ve mali özerkliğini güvence altına almayı kabul etmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki maddeler ile Anayasamız ve yerel yönetimlere ilişkin diğer yasalarımız arasında çok belirgin bir farklılık görünmemektedir. Hatta şartın, genel itibarıyla yasalarımızla örtüştüğü bile söylenebilmektedir.<sup>181</sup>

Ancak yine de Türkiye, şartı onaylama esnasında, bazı maddelerine çekince koymuştur. Türkiye şartın, 4. maddesinin 6. fıkrasına, 6. maddesinin 1. fıkrasına, 7. maddenin 3. fıkrasına, 8. maddesinin 3. fıkrasına, 9. maddesinin 4-6-7. fıkralarına, 10. maddesinin 2 ve 3. fıkralarına, 11. maddesine çekince koymuştur. 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'un 2. maddesine göre, Bakanlar kurulu, şartın çekince konan maddelerini daha sonradan onaylamaya yetkili kılınmıştır.

Türkiye'nin, şartın birçok maddesini kabul etmiş olmasına rağmen, yerel yönetimler açısından önem taşıyan bazı maddelerine çekince koyması, yerel demokrasinin ülke genelinde yayılması ve gelişmesi yönünden olumsuz bir gelişme olarak görülmektedir. Türkiye'nin yerel yönetimler özerklik şartına çekimser yaklaşmasının temel nedeni, merkeziyetçi yönetim anlayışından taviz vermeden ulusal birlik ve bütünlüğü korumak istemesidir. Ancak yerel yönetimler özerklik şartının ana hedefi, ülkelerin ulusal bütünlüğünü parçalamak değil, merkezi yönetimin etkilerini azaltarak, yerel yönetimleri güçlendirmek ve kamu hizmetlerinin yerel halkın beklentileri doğrultusunda seçilmiş yerel idareciler tarafından yerine getirilmesini temin etmektir.<sup>182</sup>

Bu nedenle ülkemizde, yerel özerkliğin yasalarca kabul edilerek, anayasamızda da açıkça ifade edilmesinin yerinde bir uygulama olacağı düşünülmektedir. Türkiye'nin, yerel özerklik şartına taraf olması, ülkemizin yerel yönetimlere verdiği önemi göstermesi açısından son derece önem taşımaktadır.

---

<sup>181</sup>Enis Yeter, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 5, Sayı: 1, Ocak 1996,s.12.

<sup>182</sup> Yeter ,s.12-13.

Ancak sadece şarta taraf olmak yerine, şartın tarafımızca kabul edilen maddelerinin iç hukukumuzla uyumlu hale getirilmesi ve fiilen şartın ilkelerinin uygulanması gerekmektedir. Ancak bu şekilde görev, yetki, kaynak bakımından son derece güçlü, halkın katılımına olanak sağlayan, çağdaş, şeffaf ve demokratik bir yerel yönetim yapısı oluşturulabilir.

Demokratik yönetim anlayışı, her ülkede farklı şekilde algılanmakta ve değişik biçimlerde uygulanmaktadır. Bu nedenle her ülkede, yerel yönetimlerin demokratikleşme süreci, oldukça değişik aşamalardan meydana gelmektedir. Ülkemizde de, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi süreci, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar oldukça değişik aşamalardan geçmiştir.<sup>183</sup>

Yerel yönetimlerde demokratikleşmenin önemli noktalarından biri, kamu yönetimi alanında, görev, yetki ve kaynakların merkez yönetim ile yerel yönetimler arasında dengeli bir şekilde paylaşılmasıdır. Ülkemizde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, görev, yetki ve kaynaklar bakımından dengeli bir dağılım yapılamamaktadır. Türkiye'nin yönetim anlayışının bir gereği olarak merkezi yönetim, görev yetki ve kaynakların çoğunluğunu elinde bulundurmaktadır. Yerel yönetimler ise, sadece yasalarca açıkça yetkili kılındıkları görevleri yerine getirmektedir. Yerel yönetimler görevlerini yerine getirirlerken büyük ölçüde yetki ve kaynak sıkıntısıyla karşı karşıya kalmaktadır.

184

Yerel yönetimlere, görevleriyle orantılı yetki ve kaynak aktarımında bulunulması, yerel yönetim birimlerinin demokratikleşmesinde büyük ölçüde katkı sağlayacaktır. Demokratikleşmenin temel unsurlarından biri olarak kabul edilen yerel özerklik, Türkiye'de, zaman içerisinde değişik biçimlerde kendini göstermiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, dönemin siyasetçilerinin temel amacı, devleti güçlendirmek ve devamlılığını sağlamak olduğu için, yerel düzeyde özerklik ikinci derecede önemli sayılmıştır. Çok partili siyasal hayatın başlangıcından günümüze kadarki süreçte, siyasal alanda meydana gelen

---

<sup>183</sup> Yeter,s. 12-13.

<sup>184</sup> Keleş,s. 17-18.

olayların, yerel özerkliği ve demokratikleşmeyi sürekli olarak kesintiye uğrattığı gözlemlenmektedir.<sup>185</sup>

Yerel yönetimlerde demokratikleşme için gereken bir diğer unsur, siyasal katılımdır. Türkiye’de, yerel yönetimlerde siyasal katılma ve demokratikleşme açısından olumlu gelişmeler olmakla birlikte, henüz uygulamaya geçiş aşamasında bazı sıkıntılar yaşanmaktadır. Özellikle dünyada yerleşmiş olan yerel katılma modellerinin henüz ülkemizde uygulanamıyor olması, yerel halkın kentlileşme bilincine tam olarak ulaşamamış olması, mevcut demokratik kurumların yetersiz oluşu gibi nedenler, katılıma dayalı demokratik yönetim anlayışının önünde duran engellerin başında gelmektedir. Oysaki yerel yönetimlerde demokratikleşmenin sağlanabilmesi için, her şeyden önce yöneten ve yönetilenlerin demokratikleşmesi, bir başka deyişle bireylerin demokrasi bilincine sahip olması gerekmektedir.<sup>186</sup>

Yönetilenleri yani halkı, demokratikleştirmenin tek yolu, aktif olarak yönetime katılmalarını sağlamaktır. Demokratikleşmelerinin bir diğer unsuru da, temsil sistemini yerel yönetimlerde sağlıklı bir biçimde oluşturmaktır. Ülkemizde, temsile dayalı yerel yönetim sistemi, tam olarak sağlıklı bir şekilde işlememektedir. Özellikle yerel meclisleri, o yerin nüfuslu kişilerinin kendi istekleri doğrultusunda etkilemesi, demokratikleşme açısından önemli bir sorun olarak görünmektedir. Diğer taraftan Türkiye’de en önemli yerel yönetim kurumlarından biri olan belediye meclisi üyeleri, yerel halktan büyük ölçüde farklılaşmaktadır.<sup>187</sup>

Bunda yerel düzeyde temsilciliğe aday gösterilen kişilerin hepsinin yerel halkın içerisinde oluşmamasının büyük bir etkisi olmaktadır. Böyle olmakla birlikte, halkın yerel yönetim birimleriyle daha yakın olmaları ve yerel yönetimlerin yerel halkın beklentilerini daha iyi karşılayabilmeleri dolayısıyla yerel yönetimlerin temsil tabanının genişlemesine büyük etkileri olmaktadır. Ancak ne var ki ülkemizdeki temsile ilişkin uygulamalar, yerel yönetim

---

<sup>185</sup>Bahar, Rabia Üste, “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 448, Eylül 2005, s. 49.

<sup>186</sup> Üste, s.49-50

<sup>187</sup>Eyüp Zengin, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 403, Haziran 1994, s.196.

sistemimizin, temsile dayalı demokratikleşmenin sağlanmasında yeterli görünmemektedir.<sup>188</sup>

Son dönemde, yerel yönetimlere ilişkin yasaları genel olarak incelediğimizde olumlu getirilerinin yanında, bazı olumsuz getirilerinin de olduğu gözlenmektedir. Yasaların, demokratik yönetim anlayışını benimsemesi, yerel yönetimlere daha fazla görev ve yetki tanınması, siyasal temsil ve halkın katılımını özendirici ve kolaylaştırıcı maddeleri içermesi, dünya ile uyumlu bir yerel yönetim anlayışı benimsemesi, idari ve mali özerkliği açıkça düzenlemeye çalışması elbette yerel yönetim sistemimiz açısından olumlu gelişmelerdir. Avrupa Birliğine aday bir ülke olan Türkiye yerel yönetim sistemini ilişkin yeni düzenlemelerde, Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere ilişkin kriterlerinden ve bakış açısından faydalanmaya çalışmaktadır.

Yerel yönetimlere ilişkin yeni düzenlemelerde, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ilişkin bazı maddelere yer verilmiş olması olumlu bir gelişmedir. Ancak şartın sadece bazı maddelerine değinilmiş, diğer birçok önemli maddesi hiç dikkate alınmamıştır. Ayrıca şartın çekince koyduğumuz maddeleri dikkate alınmadan yasalar hazırlanmıştır. Yasalarda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin boyutu büyük ölçüde belirsizleştirilmekte, birçok görev ve yetki merkeziyetçi yönetim anlayışını zayıflatmak adına, hiç düşünülmeden yerel yönetimlere devredilmektedir.<sup>189</sup>

Ancak ülkemizdeki yerel yönetim sisteminin örgütlenmesi içerisinde bu görev ve yetkilerin ne şekilde kullanılacağına ilişkin maddelere yer verilmediği gibi, yerel yönetim sistemimizin alt yapısının bu hizmetleri yerine getirebilecek düzeyde olmadığı da görülmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlere devredilen kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, birçok sorunla karşılaşacağı ve büyük ölçüde aksamaların yaşanacağı ortadadır.

---

<sup>188</sup> Üste,s. 59; Zengin,s. 198.

<sup>189</sup>Zengin,s. 198.



## 4.5. Yerel Yönetimler İçin bir Model Önerisi

### 4.5.1 Modelin Önerilme Sebebi

Bilim ve tekniğin 20 inci yüzyılın ikinci yarısından sonra hızlı gelişimi mevcut var olan yönetim modellerinde özgürleştirmeyi zorunlu kılmıştır. Söz konusu gerçeklikten kaynaklı çağımız, devletli toplumdun devletsiz topluma doğru bir geçiş aşması yaşamaktadır. Demokratik uygarlık çağı olarak da adlandırılan bu dönem demokrasiyi esas alırken yerel yönetimlerin de buna göre yeniden şekillenmesini zorunlu kılmaktadır. Devleti ise daha çok koordinasyon işlevine uygun hale getirmeye çalışmaktadır.

Önerdiğimiz model; devleti ne tam red eden ne de tam kabul eden, tüm yurttaşların kendi demokratik örgütlenmesini yaratıp, yönetimi doğrudan ve özgür eşit konfederasyon yurttaşlığı temelinde esas kabul eden ve yerelde kendi özgür yurttaşlık meclislerinde bunu uygulayan bir modeldir. Bu model yerelin öz güç ve potansiyeline dayanıp devletlerin köklü bir reformla demokrasiye duyarlı hale getirilmesini sağlamaya çalışmaktadır. Pratik olduğu kadar manevi ve kültürel bir değer olan yerel yönetimler bu süreçlerin uygulanabileceği en önemli alanlardır.

Siyasetin demokratikleştirildiği ve tabana indirildiği bir siyasi anlayışı benimseyen model, siyaseti özgür eşit yurttaşlığın bir gereği olarak kabul edip demokratik toplumcu siyasetin önünü açar. Yurttaşlığı sadece vergi ödeyen, askerlik yapan vb gibi zorunlu hizmetleri yerine getirmeyle sınırlı tutup yurttaşlık bağlılığını basit bir devlet üyeliğine indirgeyen anlayışı red eder. Buna alternatif olarak yurttaşın içinde yaşadığı toplum ve beledi olan sorumluluğunu, merkeze eşit-özgür yurttaşlığın ve eşit özgür yurttaş meclislerinin gelişimi için kendisini görevli kılar.

Model kozmopolitlik ve mozaik bir yapısal zenginliğe sahip olan Türkiye için temsiliyet, farklı kültürlerin bir arda yaşaması, sınıf farklılıklarının ortadan kaldırılması ve bazı ekonomik sorunların çözümü için soruna yerinde ve kaynağında ulaşıp çözmeyi hedeflemektedir.

#### **4.5.2 Modelin Misyonu**

Model yurttaş merkezli olup bireyin öz gücüne ve potansiyeline dayanmaktadır. Bu modelde merkezin katı hiyerarşisi reddedilip yerel yönetimleri toplumsal yönetişim mekanizması ve ortak kültür-ahlak-bilinç olarak kurgulayıp asıl özüne kavuşturmayı esas alır. Model ayrıca;

\*Demokrasi bunalımı

\*Ekoloji krizi

\*Cinsiyet eşitsizliliği ve sömürü düzeni

\*Gelir düzeyi dengesi

\*Üretici bir toplum yaratma

konularında yerel yönetimleri sorumlu kılmaktadır.

#### **4.5.3 Modelin Genel Yapısal özelliği**

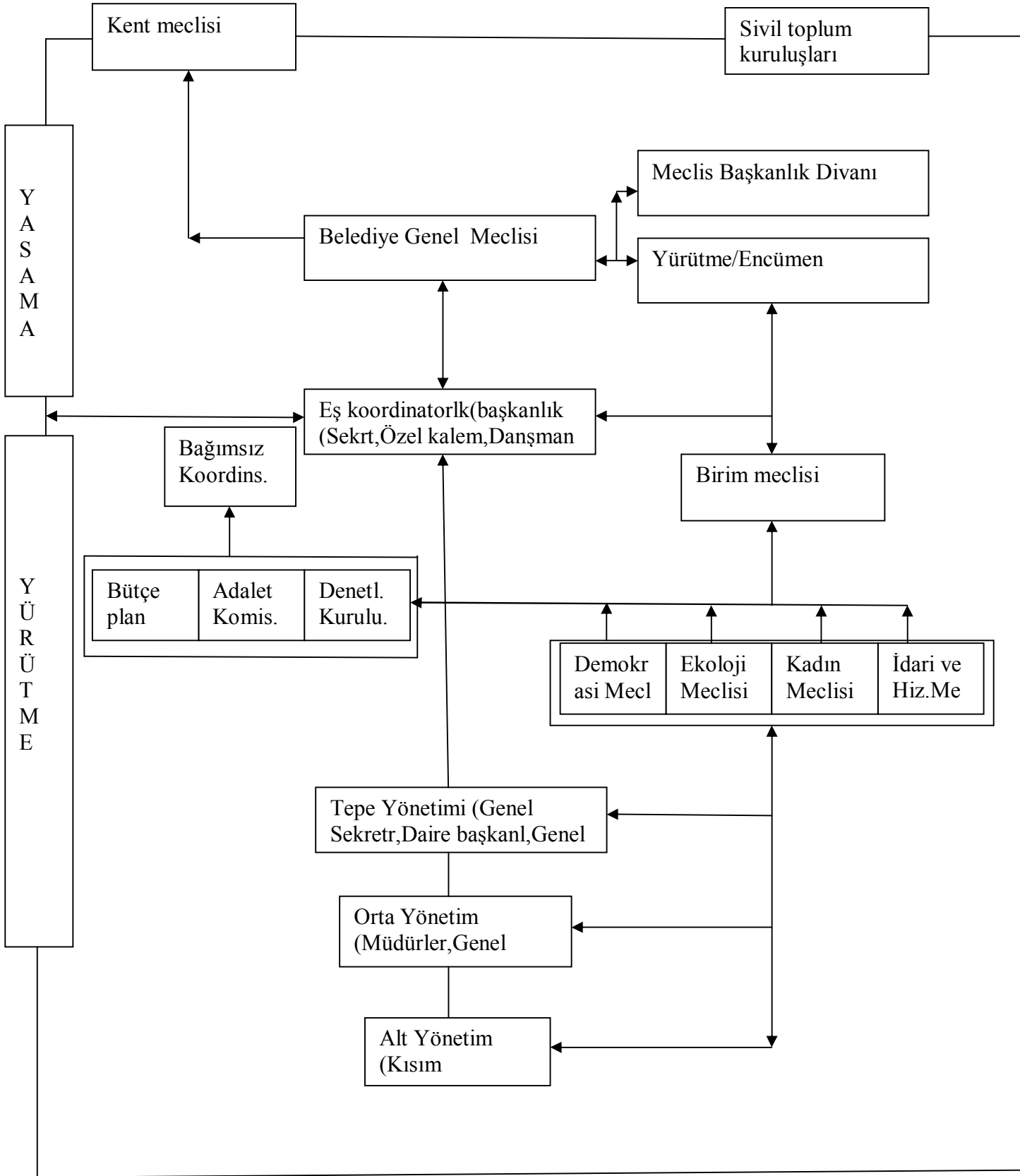
Yeniden yapılandırma yapılırken yerel yönetimler ile merkezi yönetimlerin yapısal özellikleri yeniden tanımlanacaktır.

Yapılacak olan bu düzenleme ile;

1. Demokratik ve güçlü yerel yönetimler yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uyulabilir kararlar alma, bunları uygulayabilmek için kaynak yaratma ve örgütlenme olanakları tanıyandır.
2. Yerel yönetimler kendilerini finanse etmek için kendileri de kaynak yaratma mecburiyetinde olmalıdır.
3. Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımı ortaklık, eşgüdüm ve paylaşım esasına dayanır.

4. Merkezi yönetim yerel birimleri kendilerine bağımlı bir alt kuruluş olarak değil,yerel topluluğun genel temsilcisi olarak kabul eder.
5. Yereldeki, merkezin temsilci kuruluşları(atanmışlar) ile yerelde halkın iradesi ile seçilenlerin(seçilmişler) arasındaki görev yetki kargaşalığı giderilmektedir.
6. Yerel yönetimler üzerinde katılımcılığın esas alındığı bir halk denetimi gerçekleştirilecektir.
7. Yerel kuruluşların alacağı kararlar yerelin iradesi ile kısa sürede uygulamaya konulmalıdır.
8. Yerel yönetimlerde cinsiyet özgürlükçü bir anlayış esas alınıp çocuklar ve kadınlar için ayrı bir birim oluşturulacaktır.
9. Yerelde yapılan tüm çalışmalar ekoloji ile uyumlu olup ekoloji birimi kurulmalıdır.
10. Yerel birimler kendi yönetim iradeleri ile başka bölgelerdeki veya ülkelerdeki yerel birimlerle özgürce ilişki kurabilirler.

Şekil. 1 Yerel yönetim modelinin yapılanma şeması



#### **4.5.4 Modelde Merkezi ve Yerel Yönetimin Görev ve Yetki paylaşımı**

Hizmetlerin eşit, doğru ve zamanında gitmesi için merkez ile yerel arasında görev yetki paylaşımı yeniden yapılandırılacaktır.

Bu modelde merkezi idare;

1. Adalet, ülke güvenliği ve savunma, dış politika, maliye, dış ticaret ve gümrük, tapu ve kadastro, nüfus, sivil savunma hizmetleri.
2. Üniversite gibi yüksek öğrenim, sağlık ve bazı sosyal güvenlik hizmetleri
3. Ekolojik denge için uluslar arası ilişkilerin sağlanması
4. Ulusal çapta yürütülmesi gereken hizmetler ve uluslararası politika
5. Ülke içinde hizmetler arası koordinasyon sağlama
6. Büyük teknolojik gelişmelerden yerelin yararlanması için AR-GE çalışmalarını yerel ile paylaşıp yerele ulaştırma görevini yürütecektir.

Yerel yönetimler ise;

1. Yerel yönetimler ise eğitim, yerel güvenlik, sağlık, itfaiye, sosyal ve kültürel faaliyetler, turizm, tarım, altyapı, ekonomi, orman, imar, çevre, sosyal hizmetler, gençlik, kadın, zabıta hizmetleri gibi ortak hizmetleri yürütür.
2. Bu çalışmaların dışında yerelin kendi genel karar organlarıyla vereceği her türlü kararı kanunların elverdiği ölçüde uygulayabilme yetkisi olacaktır.

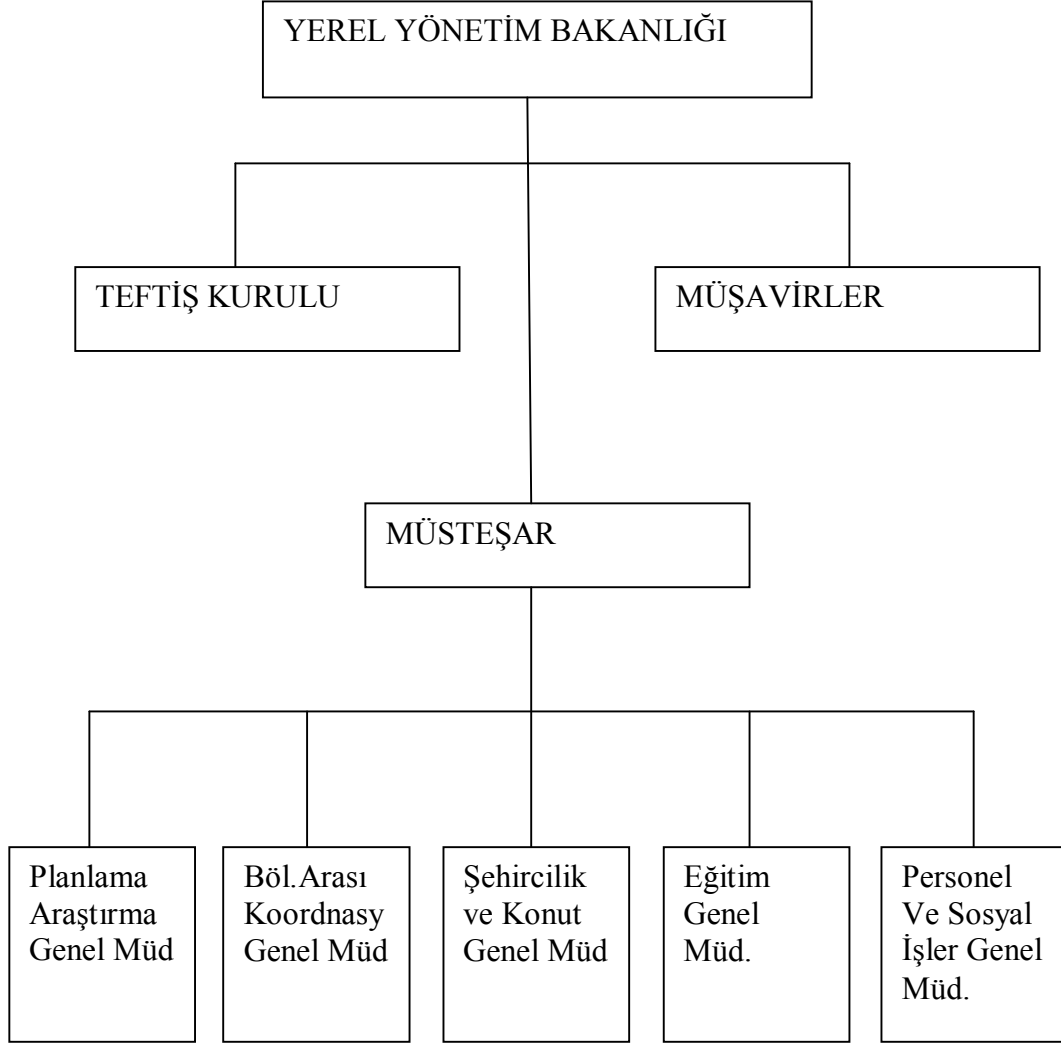
#### **4.5.5 Modelin Genel İdari Yapılanması**

Modelde her yurttaşın kendisini çok yönlü katabildiği ve katılımcı demokrasinin esas alındığı bir örgütsel yapı kurulmaktadır.

1. Yerel düzeyde asıl hizmet birimleri ve karar alıcılar yerel yönetimlerdir.
2. Yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki ilişkileri düzenlemek ve hizmetlerin daha sağlıklı ve zamanında yapılması için yerel yönetim bakanlığı kurulacaktır.
3. Yerel yönetimler kendi aralarında hizmet durumuna göre bölge yerel yönetimleri, ilçe yerel yönetimleri ve bunlara bağlı olarak köy heyeti ve kent meclislerini demokratik kıstaslar esas alınarak oluşturup örgütleyebilirler.
4. Yerel yönetimler kendi alanları ve bölgeleri içinde tüm yetkileri özgürce kullanabilirler. Ayrıca iç örgüt yapılarını kurma serbestliğine de sahip olacaklardır.



**Şekil 3:Yerel Yönetim Bakanlığının Merkez oluşumu**



Kaynak: Güllüce ,s.166.



## SONUÇ

Ülkelerin yönetim sistemlerinde, merkezden yönetim ve yerinden yönetim modelleri birlikte uygulanmaktadır. Çünkü her iki modelde, tek başına uygulandığında, bazı aksaklıklar ve sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, birbirini tamamlar nitelikte olan iki modelin birlikte uygulanması, oluşması muhtemel sorunları ortadan kaldırmaktadır. Ancak iki model her ülkede, yönetimden eşit oranda pay almamaktadır. Ülkelerin yapısal özelliklerine ve yönetim anlayışlarına göre, iki modelden biri daha ağırlıklı olarak uygulanmaktadır. Demokrasisi gelişen ülkelerde yerinden yönetim modelleri daha çok tercih edilirken diğer ülkelerde daha çok merkezi ve hiyerarşik esaslara dayalı modeller tercih edilmektedir.

Türkiye’de ve dünyanın birçok ülkesinde, merkezi yönetimin daha ağırlıklı bir şekilde uygulandığı genel kabul görmektedir. Ancak son dönemde siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel ve teknolojik alanlarda yaşanan hızlı değişimler, demokratikleşme, merkezi yapıdan uzaklaşma, yerellik gibi yeni olgular yönetim sistemlerini çok yakından etkilemekte olup, yeni gelişmeler karşısında, yönetim sistemlerinin yeniden düzenlenmesini bir zorunluluk haline gelmiştir.

Söz konusu süreçte özellikle de, temsili demokrasi sisteminin halkın beklentilerini karşılayamaması nedeniyle önemini yitirmeye başlaması ve yerine katılımcı demokrasi anlayışının benimsenmeye başlaması ile yerel yönetimler, günümüzün en önemli konularından biri haline dönüşmüştür. Bütün bu gelişmeler içerisinde yerel yönetimlerin önemi her geçen gün biraz daha fazla artarken, merkezi yönetimlerin görev ve yetkileri sınırlandırılmakta ve asli görevlerine geri dönmeleri istenmektedir.

Günümüzde bütün yönetim sistemlerinin meşruluk temelini oluşturan demokrasi, değişen dünya koşullarının öne çıkardığı yerel yönetim sistemi ile çok yakından ilişkilidir. Demokratik toplumların ya da demokratik yönetim anlayışını benimsemiş bütün yönetimlerde, güçlü bir yerel yönetim sisteminin var olduğu görülmektedir. Diğer, taraftan demokrasinin temel koşulları arasında yer alan

özgürlük, eşitlik, düzenli aralıklarla yapılan seçimler, azınlıkların hakları gibi ilkeler yerel yönetim sistemlerinin yapılarında mevcuttur.

Küreselleşmenin de etkisiyle yüzyılımızda, devletlerin gündemlerine ekoloji, kadın ve çocuk hakları, kültürel kimlik, demokratik temsili yet ve yapay örgütlenme gibi kavramlar girmiştir. Eskiye ait metotlar ve yaklaşımlarla günümüz dünyasında rekabet etmek veya birliğini korumak oldukça zorlaşmıştır. Yerinden yönetimler 21' inci yüzyılda gündemimize giren bu sorunlarla yakından ve yerinden ilgili olduğu için bir çözüm aracı olarak değerlendirilmelidir.

Bundan dolayı yerel yönetimler, demokrasi bilincinin oluşmasını, yerel demokrasinin yaygınlaşmasını, siyasal temsilin sağlanmasını ve halkın yönetime katılmasını sağlayacak kurumların başında yer almaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin beklentileri karşılayabilmesi ve demokratikleşmeyi sağlayabilmesi için, görev ve yetkilerinin çağın koşullarına uygun olarak yeniden belirlenmesi, demokratik değerlerin yerel yönetimlerde uygulanabilmesi ve çağdaş denetim ilkelerine bağlı olarak her açıdan özerk bir yerel yönetim anlayışının oluşturulması gerekmektedir.

Çoğulcu demokratik ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde siyasal temsil, sadece belirli dönemlerde kullanılan oy anlamına gelmemekte halk, siyasal alana daha fazla katılma eğilimi göstermektedir. Çünkü yerel yönetimler, yapısal olarak daha küçük olan birimler olup, hem geleneksel hem de modern siyasal katılma yollarını daha iyi düzenlenmektedir. Halk ile yöneticiler arasındaki ilişkiler, birinci dereceden daha yakın ilişkilerdir. Yapısal olarak küçük olmaları, yönetimden ve yöneticilerden daha kolay haber alabilmeleri, birebir ilişkiler dolayısıyla yöneticileri daha kolay etkileyebilmeleri ve alınan kararların direkt olarak kendilerini ilgilendirmesi nedeniyle halk, siyasal alana daha fazla ilgi göstermekte ve karar alma süreçlerine daha fazla katılmak istemektedirler.

Ülkemizde seçimler yoluyla siyasal hayata katılma, daha çok ulusal düzeyde gerçekleşmekte, yerel düzeydeki seçimlere gösterilen ilgi, oldukça düşük olmaktadır. Ülkemize ilişkin diğer önemli bir veri de, halkımızın büyük bir çoğunluğunun siyasal katılma yöntemi olarak sadece seçimlere katılma yöntemini benimsemiş olması ve bunun dışındaki yöntemlerin, çoğunlukla kullanılmıyor

olmasıdır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da ülkemizde, vatandaşların karar alma süreçlerine katılması oldukça düşük seviyelerde kalmaktadır. Demokratik bir toplum yapısının oluşturulabilmesi için bu düşüncenin aşılması diğer katılma yöntemlerinin de aktif hale getirilmesi ve vatandaşların karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin sorunlarının ortadan kaldırılabilmesi ve yerel demokrasinin tüm kurumlarının yerel düzeyde kurumsallaştırılabilmesi için yerel halkın demokrasi bilincinin yükseltilmesi gerekmektedir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için de, yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılığının ortadan kaldırılarak özerkliğinin sağlanması, çağın gereklerine uygun bir seçim sistemiyle halkın temsilcilerini sağlıklı bir şekilde belirleyebilmesi ve yerel halkın etkin bir şekilde yönetime katılımının sağlanması gerekmektedir.

Ülkemizde, yerel yönetimler alanında demokratik ve katılımcı yönetim anlayışının sağlanabilmesi için, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki güven bunalımı çözümlenmeli, merkez ile yerel arasında sağlıklı bir iletişim kurulmalıdır. Bir başka deyişle merkezi yönetim, görevlerin yerine getirilmesi ve yetkilerin doğru bir şekilde kullanılması açısından, yerel yönetimlere güvenmelidir. Yerel yönetimler de, kendilerine verilen görev ve yetkileri en iyi biçimde kullanabildiğini göstermelidir. Diğer taraftan, yerel yönetimlerin kurumsal işleyişleri, Avrupa Birliği'nin ilkeleri de göz önüne alınarak yeniden düzenlenmelidir. Yerel yönetimlerin daha verimli hale gelebilmesi ve ülkemizdeki bazı sorunların kaynağından ele alınarak çözülebilmesi için sunduğumuz model bir perspektiftir.

Model tam olarak ele alındığında dünyanın hiçbir ülkesinde bu modele tam olarak benzerlik gösteren bir yerel yönetim anlayışı yoktur. Fakat yönetim mekanizması ve denetim noktasında sadece İsviçre'deki yerel yönetim anlayışı ile bir benzerlik söz konusudur. Türkiye için düşündüğümüzde bu model sadece yerel yönetim sorunları için değil başta demokrasi ve insan hakları olmak üzere, temsiliyet ve katılım, farklı kültürlerin kabullenilip yaşatılması ve korunması, ortak yaşama kültürü ve bilinci, cinsiyet eşitsizlik ve ekoloji sorunu gibi bir çok konuda Türkiye'de bir çözüm projesi olabilir.

## KAYNAKÇA

### Kitaplar

- Akın, İlhan F. *Kamu Hukuku*. İstanbul: Beta, 1997.
- Arıkan, Y. Elçin. “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, *Görüş*. Mart 2004.
- ASOMEDYA. “Küreselleşme”, ASO, Ankara, 1999.
- Atasoy, Veysel. Türkiye’de Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve Özelleştirme Sorunu. Ankara: Üniversiteli, 1993.
- Bilgiç, Veysel, Turkut Göksu, “Yeni Gelişmeler Işığında Türkiye’de Kamu yönetimi ve Yerelleşme Eğilimleri”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi: Kamuda İyi Yönetişim Tebliğ Sunuşları*. İzmir, DPT,2004.
- Coşar, Simten. “Küreselin Neo-Liberal Görüntüleri: Tarihin Sonu mu?”, *Global ve Yerel Eksende Türkiye*. der E. Fuat Keyman, Ali Yaşar Sarıbay, .İstanbul: Alfa,2000.
- Coşkun Bayram, Turgay Uzun. *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştığı Sorunlar*. Muğla: Muğla Üniversitesi, 1999.
- Çam, Esat. *Çağdaş Devlet Sistemleri*.İstanbul: Der, 2000.
- Dileyici, Dilek, Tarık Vural. “ İdarelerarası Rekabet ve Mali Yerinden Yönetim” , *Kamu Ekonomisi ve Kamu Politikaları*, Ankara: Seçkin, 2005.
- Dulupçu, Murat Ali. *Küresel Rekabet Gücü: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme*. Ankara: Nobel, 2001.
- Ekşi, Hülya. “Kamu Yönetiminde Değişim Dinamikleri ve Değişimin Yönü”, *2004 Türkiye İktisat Kongresi: Kamuda İyi Yönetişim Kitapçığı*. İzmir: DPT, 2004.
- Eryılmaz, Bilal. *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. İstanbul: Birleşik, 2001.
- Eryılmaz, Bilal. “Kamu Yönetiminde Değişim”, *II: Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR II)*, Ankara Hacettepe
- Gözübüyük, Şeref. *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan, 2001.
- Görmez, Kemal, Kemal Sönmez. *Kent ve Siyaset*. Ankara:Gazi, 1997.

- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku*. Bursa: Ekin, 2003.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. İstanbul: İmaj, 1999.
- İçduygu, Ahmet, Fuat Keyman, “Globalleşme, Anayasallık ve Türkiye’de Vatandaşlık Tartışması, *Global ve Yerel Eksende Türkiye*. İstanbul, Alfa, 2000.
- Karaman, Zerrin Toprak. *Yerel Yönetimler*. İzmir: Anadolu,1992.
- Keleş, Ruşen. *Yerel Yönetimler ve Siyaset*. İstanbul: Cem,1994.
- Keleş, Ruşen. “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”,
- Ortaylı, İlber. *Türk İdare Tarihine Giriş*. Ankara: Turhan, 1996.
- Ortaylı, İlber. *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*. Ankara: Türk Tarih Kurumu, 2000.
- Ömürgönülşen, Uğur “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Ankara: Nobel, 2003.
- Nadaroğlu, Halil. *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta, 1986.
- Parlak, Bekir. “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel yönetim İlişkileri”, *Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Ed Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, İstanbul: Alfa, 2002.
- Preece, Jennifer. *Ulusal Azınlıklar Ve Avrupa Ulus Devlet Sistemi*. İstanbul, DonKişot, 2001.
- Sarıbay , A. Yaşari E. Fuat Keyman, “Giriş: Global/Yerel Ekseninde Türkiye’de Siyasal ve Toplumsal Yaşam”, *Global ve Yerel Eksende Türkiye*.\_İstanbul: Alfa, 2000.
- Şener, Muzaffer. *Türkiye ’nin Yönetim Yapısı*. İstanbul: Alan, 1986.
- Tekeli, İlhan. *Belediyecilik Yazıları: 1976-1991*. İstanbul: IULA-EMME, 1992.
- Torba, Mahmut. *Dünyada ve Türkiye’ de Belediyeler ve İnsan Kaynakları Yönetimi*. Ankara: Sen, 2000.
- Tortop, Nuri. *Mahalli İdareler*. Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1999.
- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir , *Mahalli İdareler Maliyesi*. Ankara: Seçkin, 2002.

- Unat, Nermin Abadan. *Bitmeyen Göç*. İstanbul :Bilgi, 2005.
- Üstel, Füsun. *Yurttaşlık ve Demokrasi*. İstanbul: Dost, 1999.
- Yalçındağ, Selçuk. *Yerel Yönetimler: Sorunlar ve Çözümler*. İstanbul: TÜSİAD, 1992.
- Yalçındağ, Selçuk, Fethi Aytaç ve Ziya Çoker. *Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*. İstanbul: TÜSİAD, 1997.

### **Makale ve Etütler**

- Ağaoğulları, Mehmet Ali. “Ulusun Egemenliğinden Temsilcilerin Egemenliğine”, *Radikal* 2, Sayı:394, 15 Nisan 2004.
- Akın, Cengiz. “ Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, *Türk İdare Dergisi*. Sayı: 414, Mart 1997.
- Al, Hamza. “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, 2001.  
<<http://www.liberal-dt.org.tr/guncel/diger/ha-kamu%20yonetim.htm>>,15 Ocak 2008
- Altınok, Ramazan. “Kamu Yönetimi Yasa Tasarısının Bilgi Teknolojilerinin Olanakları ve e-Yönetişim Yönünden Değerlendirilmesi ve Değişiklik Önerileri”, 1999. <<http://ww.liberal-dt.org.tr/guncel/diger/ra-e%20devlet.htm>> ,22 Mart 2008
- Apan, Ahmet. “AB Mevzuatında Yerellik İlkesi”, *Türk İdare Dergisi*. Sayı: 450, Mart 2006.
- Aykaç, Burhan. “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*. Cilt:1, 1999.
- Aykaç, Burhan. “21. Yüzyılda Kamu Yönetiminde Yeni Eğilimler”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*. 2002.
- Coşkun A. Vahap. “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*. Sayı: 422, Mart 1999.
- Coşkun, Bayram. “Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”, *Türk İdare Dergisi*., Sayı: 448, Eylül-2005.  
[http://www.icisleri.gov.tr/\\_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/B.Coskun%2013-48.doc](http://www.icisleri.gov.tr/_icisleri/TurkIdareDergisi/UpLoadedFiles/B.Coskun%2013-48.doc), 10 Mayıs 2008

- Çukurçayır, Mehmet Akif, Esra Sipahi. “Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, *Sayıştay Dergisi*. Sayı:50-51: 2005  
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der50m3.pdf>, 4 Kasım 2007
- DPT. *Sekizinci Bes Yıllık Kalkınma Planı (2001 – 2005)*. Ankara, DPT, 2000.  
<<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/viii/plan8str.pdf>>,27 Eylül 2007
- Karaman, Zerrin Toprak. “Türkiye’de Kentleşme ve Yerel Yönetime Katılmada Halkın Rolü” *Türk İdare Dergisi*. sayı: 374, Mart 1987..
- Keleş, Ruşen. “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995.
- Koçdemir, Kadir. “Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler”, *Türk İdare Dergisi*. Sayı.: 424, Eylül 1999.
- Köse, H. Ömer. “Denetim ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*. Sayı: 33, Nisan-Haziran 1999.
- Köse, Ömer. “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*. Sayı: 52, Ocak-Mart, 2004.
- Köse, H.Ömer. “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:52,2004.  
<<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/dergi3.asp?id=379>> ,11 Ağustos 2007
- Ökmen, Mustafa. “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*. Celal Bayar Üniversitesi Dergisi, Cilt:1, Sayı:10, 2003.
- Özer, M. Akif. “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili üzerine”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı.:426, Mart 2000.
- Özer, M.Akif. “Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci”, *Türkiye idare Dergisi*. Cilt: 429, Aralık 1999.
- Özer, M. Akif. “Kamu Yönetiminin Geleceğine Dair Düşünceler”, *Sayıştay Dergisi*. Sayı: 57 2005.
- Öztürk, Azim. “Çağdaş Yerel Yönetim Anlayışında Temel İlkeler”, *Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi*. Cilt: 5, Sayı: 1, 1995.
- Nohutçu, Ahmet. “Toplam Kalite Yönetimi Ve Yerel Yönetimler”, 2006.  
<<http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/nohutcu.pdf>> ,22 Şubat 2007

-Pektas, Ethem Kadri. “Büyük Kent Belediyelerinin Eğitim Ve Kültür Hizmetlerine Siyasal Parti İdeolojilerinin Yansıması”, 2006.  
[http://www.Ekitapyayin.Com/\\_d/027/\\_kincibolum.Htm](http://www.Ekitapyayin.Com/_d/027/_kincibolum.Htm), 9 Haziran 2007

-Pıtırlı, Ali. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, *Türk İdare Dergisi*. Sayı: 383, Haziran 1989.

-Siverekli, Esra. “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*. Sayı: 431, Haziran 2000.

-Sunay, Cengiz. “Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası”, *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (3). 2002.  
<http://kosbed.kou.edu.tr/sayi3/sunay.pdf>, 24 Subat 2008

- “Türkiye’de Yerel Yönetimler, Yapısal ve İşlevsel İnceme”,  
<[www.icisleri.gov.tr/yayinlar/belbasi/a.htm](http://www.icisleri.gov.tr/yayinlar/belbasi/a.htm)>, 22 Subat 2008

- Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı TESEV Değerlendirme Raporu”,  
[http://www.tesev.org.tr/TESEV\\_Degerlendirme\\_Raporu.pdf](http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu.pdf), 26 Subat 2008

-Uluç, Abdulvahap, Abdullah Çelik, Oğuz Kaan. “ Türkiye ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, *Türk İdare Dergisi*. Sayı: 430, Mart 2001.

-Uluğ, Feyzi. “Yönetimde Yeniden Yapılanma Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, *Amme İdaresi Dergisi*. Cilt: 37, Sayı: 1, Mart 2004.

- Üste, Bahar, Rabia “Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 448, Eylül 2005.

-Yalçındağ, Selçuk. “Belediyelerde Halk Katılımı”, *Türk İdare Dergisi*. Sayı: 424, 1999: 63

-Yalçındağ, Selçuk. “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*. Cilt: 24, Sayı: 3, Eylül 1991.

- Yalçındağ, Selçuk, Fethi Aytaç ve Ziya Çoker. *Yerel Yönetimler Yasa Taslağı*. İstanbul: TÜSİAD, 1997.

-Yeter, Enis. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*. Cilt: 5, Sayı: 1, Ocak 1996.

-Yılmaz, Gülşen. “ Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık”, *Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi*. Cilt:18, Sayı:1, 2005.



-Zengin, Eyüp “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 403, Haziran 1994.

-[http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas\\_122.html](http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html),14 Mayıs 2008

-8.BYKP Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, 2006.  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/yerelyon/oik554.pdf>,15 Kasım 2007

-Görmez, Kemal. “ Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt:4, 2000.

-Saran, Ulvi. “Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri” ,<http://www.canaktan.org/politika/kamuda-kalite/saran1.pdf>,2005, 10 Haziran 2007

## **Şekiller**

-Güllüce ,İdris,Yerel Yönetim Sorunlar ve Çözüm önerileri,Alfa/Aktüel kitap evi,İstanbul,2004







