

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELERİ YENİDEN YAPILANDIRMA ÇALIŞMALARI

144797

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
YUSUF PUSTU

144797

Tez Danışmanı
YRD.DOÇ.DR.İHSAN KELEŞ

ANKARA,2004

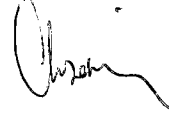
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne ;

Yusuf PUSTU' ya ait "Türkiye'de Mahalli idarelerin Yeniden Yapılandırılması Çalışmaları" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi / Yönetim Bilimi anabilim dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr.Eyüp G. İSBİR



Üye :Yard.Doç. Dr. İhsan KELEŞ (Danışman)



Üye : Prof. Dr. Mümtaz'er TÜRKÖNE



ÖNSÖZ

Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ülkemizin gündeminde sürekli yer alan bir konudur. Türkiye’de de dünyadaki değişim ve gelişmelere paralel olarak idarenin yeniden yapılandırılması çalışmaları sürekli gündemin bir parçası olmuştur. Bu konuda sürekli çalışmalar yapılmaktadır. Ancak belirli bir noktadan öteye gidilememektedir. Bu konuda günümüze kadar birçok rapor hazırlanmasına ve çalışma yapılmasına rağmen kayda değer bir sonuç elde edilememiştir.

Bu çalışmada yerel yönetimlerin mevcut yapıları ve sorunları, bugüne kadar yapılan yeniden yapılandırma çalışmaları daha sonrada yerel yönetim reformu çalışmalarının başarı ve başarısızlık sebepleri ele alınmıştır.

Bu çalışmam esnasında bana her türlü yardımda bulunan tez danışmanım sayın Yrd.Doç. Dr. İhsan Keleş’e ve tezimi okuyup bana fikir veren sayın Prof. Dr. Eyüp Günay İsbir ve Sayın Prof. Dr. Kemal Görmez’e teşekkürlerimi bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
I-BİRİNCİ BÖLÜM:	
YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ KAVRAMLAR.....	3
1-TEMEL KAVRAMLAR	
1-1-Merkezden Yönetim.....	3
1-2-Yetki Genişliği.....	6
1-3-Yerinden Yönetim	7
1-3-2-Yerinden Yönetimin Yararları	8
1-3-3-Yerinden Yönetim Sakıncaları.....	9
1-4-Özerklik.....	10
1-5-İdari Vesayet	15
1-6-Mali Tevziin	20
1-7-Mahalli İdare Kavramı.....	22
II-YENİ KAVRAMLAR	
2-1-Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	24
2-1-1-Şartın İçeriği	26
2-1-2-Şartın İlkeleri	27
2-2-Küreselleşme	31
2-3-Hizmette Halka Yakınlık İlkesi	33

II-İKİNCİ BÖLÜM:

TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELER VE SORUNLARI.....	36
1-ANAYASALARIMIZDA MAHALLİ İDARELER.....	36
2-TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELER	37
2-1- İL ÖZEL İDARELERİ.....	40
2-1-1-İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişimi.....	41
2-1-2-İl Özel İdareleri İle İlgili Yasal Düzenlemeler	42
2-1-3-İl Özel İdarelerinin Görevleri	42
2-1-4-İl Özel İdarelerinin Organları	44
2-1-5-İl Özel İdareleri Ve İdari Vesayet	47
2-1-6-İl Özel İdarelerinin Sorunları	49
2-2-BELEDİYELER.....	49
2-2-1-Belediyelerin Tarihsel Gelişimi.....	50
2-2-2-Belediyelerle İlgili Yasal Düzenlemeler	51
2-2-3-Belediyelerin Görevleri	51
2-2-4-Belediyelerin Organları.....	54
2-2-5-Belediyeler Ve İdari Vesayet.....	57
2-2-6-Belediyelerin Sorunları.....	58
2-3-BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ.....	58
2-3-1-Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi	58
2-3-2-Büyükşehir Belediyeleriyle İlgili Yasal Düzenlemeler	61
2-3-3-Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri	61
2-3-4-Büyükşehir Belediyelerinin Organları	63
2-3-5-Büyükşehir Belediyelerinin Sorunları	64
2-4-KÖYLER.....	65

2-4-1-Köylerin Tarihsele Gelişimi	65
2-4-2-Köylerle İlgili Yasal Düzenlemeler.....	66
2-4-3-Köyün Görevleri	68
2-4-4-Köyün Organları	68
2-4-5-Köy Ve İdari Vesayet	69
2-4-6-Köy İdarelerinin Sorunları.....	69
2-5-YEREL YÖNETİMLERİN SORUNLARI.....	70
3-3-1-1-Yerel Yönetimlerle İlgili Yürürlükteki Mevzuatın Yetersiz Kalması..	70
3-3-1-2-Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Arasındaki Gelir Ve Hizmet Bölüşümündeki Yetersizlikler ,.....	71
3-3-1-3-Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Anlayışındaki Farklılıklar,.....	72
3-3-1-4-Yerinden Yönetim İlkesinin Etkin Bir Şekilde Uygulanmasındaki Yetersizlikler,	73
3-3-1-5-Yerel Yönetimlerle İlgili Yapılanmada Demokratik Niteliklerin Yetersizliği,.....	73
3-3-1-6-Yerel Yönetimlerin Güçsüzlüğü.....	73

III-ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

YEREL YÖNETİM REFORMU

3-1-Mahalli idareler reformu konusunda bugüne yapılan çalışmalar

A-Planlı Dönemden Önce Yapılan Çalışmalar.....	74
a-Neumark Raporu.....	75
b-Barker Raporu.....	75
c-Martin- Cush Raporu.....	76
B-Planlı Dönemde Yapılan Çalışmalar.....	77
a-Mehtap Projesi.....	77

b-İç Düzen Projesi.....	79
c-İdari reform Danışma Kurulu Raporu.....	80
d-Yerel Yönetim Bakanlığı.....	81
e- KAYA Projesi.....	83
C-Sivil Toplum Kuruluşları Tarafından Yapılan Çalışmalar.....	85
a-Türkiye Sosyal, Ekonomik, Ve Siyasal Araştırmalar Vakfının (TÜSES) Çalışması.....	86
b-Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneğinin (TÜSİAD) Çalışmaları..	86
c-Toplu Konut Yönetimi Ve IULA-EMME' nin Çalışması.....	87
d-Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliğinin (TOBB) Çalışması.....	88
D-Mevcut Reform Yasalarının Değerlendirilmesi.....	89
a-Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı.....	90
b-İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı.....	94
c-Belediye Kanunu Tasarısı.....	95
d-Büyükşehir Belediye Kanunu Tasarısı.....	97
e-Belediye Ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanun Tasarısı.....	98
3-2-Yönetimde Reformun Anlamı.....	99
3-3- Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Reformu.....	101
a- Fransa'da Yerel Yönetim Reformu.....	101
b-İngiltere'de Yerel Yönetim Reformu.....	105
3-4-Türkiye'de Yönetimde Reform Anlayışı Ve Yerel Yönetim Reformu.	108
GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....	120
KAYNAKÇA.....	124
ÖZET.....	146
ABSTRACT.....	147

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
Der.	: Derleyen
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
GÜSBE	: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
CPLRE	: Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı
İ.İ.B.F.	: İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi
IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz Ve Ortadoğu Bölge Örgütü
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri Ve İşadamları Derneği
TÜSES	: Türkiye Sosyal Ekonomik Ve Siyasal Araştırmalar Vakfı
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TOBB	: Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği
TODAE	: Türkiye Ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü



GİRİŞ

20. yüzyılın son çeyreğindeki baş döndürücü gelişmeler ve bu çerçevede yaşanan toplumsal değişim ve farklılaşma; toplumsal yaşam ile kamu yönetimini derinden etkilemektedir. Dünyada yaşanan hızlı değişim, bir yandan evrensel değerleri dönüştürürken diğer yandan da yerel değerlerin ön plana çıkmasına ve toplum tarafından benimsenmesine sebep olmakta; dünya ülkeleri, aynı anda hem küreselleşmeyi hem de yerelleşmeyi yaşamakta; ülkeler yasal ve ekonomik bütünleşmeye giderken yerel yönetimler de giderek önem kazanmaktadır.

20. yüzyılda özellikle toplumsal, siyasal ve ekonomik alanındaki gelişmeler, bu gelişmelerin getirdiği içsel ve dışsal zorlamaların etkisi altında kalan kurumları da değişime ve gelişime zorlamakta, sürekli olarak iyileştirmeye ve yenileştirmeyi, ulusal yönetim sistemlerinin, hizmetlerdeki etkinlik ve kalitenin gözden geçirilerek iyileştirilmesini gerekli kılmaktadır.

Yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları içinde yer alan ve bütün dünyada demokratikleşme sürecinin vazgeçilmez ve ayrılmaz bir parçası olarak önem kazanan yerel yönetimlerin, anayasalarda belirtildiği şekilde yapılandırılması, kamusal hizmetin daha etkili, daha hızlı ve daha ucuz olarak verilmesini sağlamak amacıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımının yeniden yapılması ve bu bölüşümün çerçevesinin iyi çizilmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Tarihsel olarak, yerel yönetim yapıları güçlü olan devletler, kamu yönetiminde, toplumsal ve ekonomik yaşamda yaşanan değişimlerin getirdiği yeni koşullar karşısında yerel yönetimlerini yeniden yapılandırma eğilimleri içine girmişlerdir.

Birçok gelişmiş batılı ülke; 1985 yılında Avrupa Konseyince benimsenen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da belirtilen "Hizmette Halka Yakınlık ilkesi" çerçevesinde yerel nitelikli hizmetlerin halka götürülmesinde stratejinin ne olması gerektiği sorusuna cevap arayarak etkinliği, etkililiği ve kaliteyi amaç edinmişler; kamusal hizmetleri yerinde ve yerinden görmeye başlamışlardır. Bu çerçevede, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak paylaşımında uygulanan sistemi iyileştirmeye yönelmişlerdir.

Türkiye'de de dünyadaki değişim ve gelişmelere paralel olarak idarenin yeniden yapılandırılması çalışmaları sürekli gündemin bir parçası olmuştur. Bu konuda sürekli çalışmalar yapılmaktadır. Ancak belirli bir noktadan öteye gidilememektedir

Bu çalışma kapsamında Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusunda yapılan çalışmaların başarısızlık nedenleri incelenecektir. Bu amaçla ülkemizde yerel yönetimleri yeniden yapılandırmaya yönelik çalışmalar ele alınacak, yeniden yapılandırma çalışmalarının başarı ve başarısızlık sebepleri ortaya konmaya çalışılacaktır.

Bu çalışma kapsamında öncelikle ülkemizde mahalli idare kavramı üzerinde durulacak ve günümüzdeki mevcut yapıları incelenecek, daha sonra yeniden yapılandırma çalışmaları, bu konuda sivil toplum örgütleri tarafından hazırlanan raporlar da dikkate alınarak değerlendirilecektir.

Yerel yönetim reformu konusunda İngiltere ve Fransa'da yapılan çalışmalara da yer verilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ KAVRAMLAR

1- TEMEL KAVRAMLAR

1-1-MERKEZDEN YÖNETİM İLKESİ

1-1-1. Merkezden Yönetim İlkesinin Tanımı

Merkezden yönetim, idarenin topluma sunacağı hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinden tek elden yönetilmesidir¹. Merkezden yönetim ilkesinin uygulandığı ülkelerde devlet merkezinde sayıları belirli ve sınırlı olan bir ya da birkaç yetkili tarafından planlanır, düzenlenir ve yürütülür². Ancak devlet merkezinde bulunan sayıları belirli ve sınırlı olan yetkililerin tüm ülke düzeyinde idari hizmetleri yürütmeleri düşünülemeyeceğinden, merkezdeki yetkililerin yanı sıra tüm ülkeye yayılmış bir teşkilata ihtiyaç vardır.

Merkezi yönetimin başkentteki yetkililerinden oluşan teşkilatına merkez teşkilatı, başkentin dışında tüm ülkeye yayılmış teşkilatına ise taşra teşkilatı denir.

¹ Metin GÜNDAY : İdare Hukuku (Ankara, 1999), 41

² Yıldızhan YAYLA: Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet Ve Tefrik-i Vezaif (İstanbul, 1984), 15

1-1-2- Merkezden Yönetim İlkesinin Özellikleri

Merkezden yönetim ilkesinin birtakım özellikleri vardır. Bunlar,³

a-Tüm idari hizmetler merkezde toplanmıştır.

b-Bir taşra örgütü vardır.

c-Tüm kaynaklar bu merkezde toplanmıştır.

1-1-3- Merkezden Yönetim İlkesinin Yararları

Merkezden yönetim ilkesinin kamu yönetiminde sağladığı yararlar⁴,

a- Merkezden yönetim güçlü bir devlet yönetimi sağlar.

b-Merkezden yönetim tüm ülkenin tek bir otorite altında toplanması ve böylece güçlü bir devlet yönetimi kurulmasına imkan sağlar.

c- Merkezden yönetimde hizmetler, daha az harcama ile rasyonel bir biçimde yürütülür.

d-Merkezden yönetim, idari hizmetlerin yürütülmesinde tasarruf sağlayacağı gibi, idari hizmetlerinde daha rasyonel bir biçimde yürütülmesini de mümkün kılar.

e- Merkezden yönetimde hizmetler yeknesak bir biçimde yürütülür.

Merkezden yönetim tüm ülkenin tek bir otorite altında toplanmasından dolayı idari hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yeknesak bir biçimde yürütülmesine imkan sağlar. Bu yönetim biçimi idari hizmetlerin yürütülmesi bakımından bölgeler ve vatandaşlar arasında birlik ve eşitliği mümkün kılar.

³ Halil NADAROĞLU: Mahalli İdareler (İstanbul, 1998), 24

⁴ Selçuk YALÇINDAĞ: "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 2 (Mart 1995), 4

1-1-4- Merkezden Yönetim İlkesinin Sakıncaları

Merkezden yönetim ilkesinin yararlarının yanında bazı sakıncaları da vardır. Bunlar⁵,

a. Merkezden yönetim bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açar.

Merkezden yönetimin en büyük sakıncası gereksiz bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açmasıdır. Merkezden yönetimde, tüm yetki ve sorumluluklar merkezde toplanmış bulunduğundan merkezi yönetimin taşra örgütlerinde görevli memurları tek başlarına karar alamaz ve yürütemezler.

b. Hizmetlerin yerel ihtiyaçlara göre yürütülmesi güçtür.

Merkezden yönetim sisteminde, idari hizmetlerin yürütüleceği yerel ihtiyaçlarının saptanmasında ve hizmetlerin bu ihtiyaçlara uygun bir biçimde yürütülmesinde bazı güçlükler ortaya çıkar.

c. Merkezden yönetim demokratik ilkelere pek uygun değildir.

Merkezden yönetim demokratik ilkelere pek uygun değildir. Zira bu yönetim biçiminde yerel işler doğrudan doğruya merkezin kontrolü altında ve merkeze ait görevliler tarafından görüldüğü için halk kendini doğrudan doğruya ilgilendiren işlerden uzak kalır.

⁵Nuri TORTOP: Mahalli İdareler (Ankara, 1991), 39; Metin GÜNDAY : a.g.e.,42

1-2-YETKİ GENİŞLİĞİ İLKESİ

Yetki genişliği, merkezden yönetim sisteminin otaya çıkarttığı kamu hizmetlerinin taşrada gecikme ile yürütülmesinin sakıncalarına karşı düşünülmüş ve uygulamaya konulmuş bir önlemdir⁶. Merkezden yönetim ilkesi salt ve katkısız bir biçimde uygulandığında, tüm yetki ve sorumlulukların merkezde toplanması sonucunu doğururken; yetki genişliği ilkesi ile birlikte uygulandığında merkezi yönetimin taşra örgütlerindeki amirlerine belli konularda merkeze danışmadan, merkez adına karar alabilme olanağı vermektedir⁷. Yetki genişliği aslında yetkileri yalnızca merkezin karar, emir ve direktiflerini uygulamak ve yürütmekten ibaret olan taşra örgütü amirlerinin yetkilerinin merkeze danışmadan, merkez adına karar alabilme doğrultusunda genişletilmesidir⁸. Böylece belli konulara ilişkin kararların taşrada zamanında alınabilmesi mümkün olmakta ve kırtasiyecilik nedeniyle kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ortaya çıkabilecek gecikme ve aksaklıklar önlenabilmektedir.

1982 Anayasasının 126. maddesinin 2. fıkrasına göre, ülkemizde yetki genişliği ilkesi merkezi yönetimin taşra örgütlerinden yalnızca il idaresinde uygulanmaktadır. Buna göre il idaresinin amiri olan vali, merkezi yönetimin adına merkeze danışmadan kendiliğinden karar alabilmekte ve bu kararları uygulayabilmektedir. Buna karşılık, öteki taşra örgütlerinin amirlerinin kural olarak böyle bir yetkisi bulunmamaktadır.

⁶ Şeref GÖZÜBÜYÜK: İdare Hukuku (Ankara, 1989), 87

⁷ Yıldızhan YAYLA : a.g.e., 86

⁸ Metin GÜNDAY : a.g.e., 46

1-2-1-Yetki Genişliği İlkesinin Özellikleri

Yetki genişliği ilkesinin özellikleri şu şekildedir ⁹.

a- Merkeze ait olan bir yetki, merkezi yönetimin taşra örgütlerinde görevli amir (vali) tarafından kullanılmaktadır. Yetkiyi merkez adına kullanan amir, merkezi yönetimin hiyerarşisine dahildir.

b-Yetkiyi merkez adına kullanan amir, bu yetkiyi merkezi yönetimin yürütmekle ödevli olduğu bir hizmetin yürütülmesi için kullanmaktadır.

c-Yetkinin kullanılması ile yürütülen hizmetin giderleri merkezi yönetimin bütçesinden karşılanmaktadır.

1-3-YERİNDEN YÖNETİM

1-3-1- Tanımı

Adem-i merkeziyet bir yerde yaşayan halk topluluğunun kendi kendini idare etmesi değil, sorumlu dolayısı ile yetkili kılınan görevlilerin, işleri mahallinde görebilmesi merkeze başvurmaya ihtiyaç kalmamasıdır¹⁰. Adem-i merkeziyetin (yerinden yönetim) siyasi ve idari adem-i merkeziyet olmak üzere iki türü vardır. İdari adem-i merkeziyet vilayetlerin tevsi-i mezuniyet dairesinde yönetilmesidir¹¹.

Merkezden yönetimin tersine, yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden tek elden değil, merkezi yönetim teşkilatı içinde yer almayan, merkezi yönetim hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir¹².

⁹ Şeref GÖZÜBÜYÜK: a.g.e., 89

¹⁰ Yıldızhan YAYLA : a.g.e., 87

¹¹ Yıldızhan YAYLA : a.g.e., 87

¹² Selçuk YALÇINDAĞ : Yerinden...a.g.m.,6

1-3-2-Yerinden Yönetim İlkesinin Uygulanma Biçimleri

Yerinden yönetim ilkesi, ya belli bir yer yada belli bir hizmet esas alınarak iki biçimde uygulanır. Yerinden yönetim ilkesinin belli bir yer itibariyle uygulanmasında yerel yerinden yönetim (mahalli adem-i merkeziyet) belli bir hizmet itibariyle uygulanmasına ise hizmet yerinden yönetim (hizmet adem-i merkeziyeti) denilmektedir. 1982 Anayasası yerinden yönetim ilkesini kabul ederek iki tür uygulamasını öngörmüştür¹³.

a) Yerel Yerinden Yönetim (mahalli adem-i merkeziyet)

Yerinden yönetim sisteminin yer yönünden uygulanması, bu sistemin en eski uygulama biçimidir¹⁴. Bu uygulama biçimi, insanların toplum halinde yaşamaya başlamaları ile birlikte ortaya çıkan ortak ihtiyaçlarının karşılanması zorunluluğundan doğmuştur.

Yerel yerinden yönetimin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz¹⁵:

-Yerel yerinden yönetim kuruluşları merkezi yönetimin, yani devlet tüzel kişiliğinin dışında yer alan kamu tüzel kişileridir.

-Yerel yönetim kuruluşlarının kurucuları, bu kuruluşların hizmet götördükleri yörenin seçmenleridir.

B-Hizmet Yerinden Yönetim (hizmet adem-i merkeziyeti)

Yerinden yönetim sisteminin hizmet yönünden uygulanması sonucunda da devlet tüzel kişiliği dışında yer alan devletten ayrı bir iradeye, mal varlığına ve bütçeye sahip olan, görevlileri merkezi yönetimin hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri ortaya çıkar.

¹³ Yıldızhan YAYLA : a.g.e., 16

¹⁴ Halil NADAROĞLU: a.g.e.,28

¹⁵TOBB:"Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması" Özel İhtisas Komisyon Raporu(Ankara, 1996), 13

- Hizmet yerinden yönetim belli bir hizmete özerklik tanınması sonucu ortaya çıkar.

- Yerel yönetim kuruluşları birer kişi topluluğu olmasına karşılık, hizmet yerinden yönetim kuruluşları kural olarak birer mal topluluğu yapısındadırlar.

1-3-3- Yerinden Yönetimin İlkesinin Yararları

Yerinden yönetim ilkesinin merkezden yönetim ilkesine karşı bazı üstünlükleri ve handikapları vardır.Yerinden yönetim ilkesinin yararları¹⁶,

a) Yerel Yerinden Yönetimin Demokratik İlkelere Uygunudur.

Yerel yerinden yönetim demokratik esaslara daha uygun düşmektedir. Zira yerinden yönetim sistemin yer yönünden uygulanması ile belli bir yörede yaşayan insanlar o yörede yaşamaktan doğan ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile yürütülecek hizmetlerin ne şekilde yürütülmesi gerektiğine kendileri karar vermek ve kendilerini yakından ilgilendiren hizmetleri belirlemek imkanına sahip olmaktadırlar.

b) Kırtasiyecilik ve Bürokrasinin Azalmasını Sağlar.

Merkezden yönetim sistemin bir uygulanması sonucu ortaya çıkan kırtasiyecilik ve de hizmetin yürütülmesindeki aksaklık ve gecikmeler, yerinden yönetim sisteminin uygulanması ile büyük ölçüde ortadan kalkmaktadır .

c) Hizmetlerin İhtiyaçlara Uygun Yürütülmesini Sağlar.

Yerel yerinden yönetim uygulaması ile hizmetin görüldüğü yörenin ihtiyaçlarına uygunluğu sağlandığı gibi; hizmet yerinden yönetim uygulaması ile hizmetin teknik bilgi ve uzmanlığın ışığı altında daha rasyonel ve ihtiyaçlara daha uygun bir biçimde yürütülebilmesi mümkün olmaktadır.

¹⁶ Nuri TORTOP : Mahalli idareler (Yargı yayınları,Ankara,1994), 11

1-3-4-Yerinden Yönetim Sakıncaları

Yerinden yönetim ilkesinin yukarıda saydığımız yararları dışında birde sakıncaları vardır. Bunlar¹⁷,

a) Ülke Bütünlüğünün ve Milli Birliğin Sarsılma Tehlikesini Doğurur.

Yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkan en önemli sakınca, ülke bütünlüğünün ve milli birliğin sarsılması tehlikesidir.

b) Daha Fazla Partizanca Uygulamalara Yol Açar.

Yerel yerinden yönetim demokratik ilkelere daha uygun olmakla beraber, partizanca uygulama ve çekişmelere yol açabilme tehlikesini de içinde taşımaktadır.

c) Hizmetlerin Yeknesak Bir Biçimde Yürütülememesine Neden Olur.

Yerel yerinden yönetim bazı hizmetlerin merkezi yönetim dışında yer alan belli bir yöredeki idari kuruluşlar tarafından yürütülmesini ifade ettiğine göre, aynı idari hizmetler çeşitli yörelerde farklı biçimlerde yürütülebilir.

d) Mali Denetimdeki Güçlükler Ortaya Çıkar.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları büyük ölçüde devletin bütçe ve muhasebe usullerinden ayrı tutuldukları için, mali yönden denetimleri güçleşir.

1-4-ÖZERKLİK

1-4-1-Tanımı

Muhtariyet sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik, bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleşmesinde ve insan hak ve

¹⁷ Selçuk YALÇINDAĞ : Yerinden...a.g.m.,9 ; Şeref GÖZÜBÜYÜK: a.g.e., 91

hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel bir unsur sayılmakta, bazı hizmetlerin bu tür kurumlar aracılığı ile yürütülmesinde ülke çıkarları açısından yarar görülmektedir. Özerklik merkezden yönetim ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını azaltmak için kullanılan bir yönetim biçimidir¹⁸.

Özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır¹⁹. Bu hak anayasalarda güvence altına alınmıştır. Özerk kuruluşlar karar alma aldıkları kararları uygulama yetkisine sahiptir. Özerkliğin sınırları kanunlarla ve anayasa ile çizilir. Özerklik hizmetlerin daha iyi yürütülmesi için tanınmaktadır ve sınırları da ülke çıkarlarıdır. Özerkliğin amacı kişi veya kurumlara çıkar sağlamak değildir. Amacı hizmetlerin daha etkili, verimli bir şekilde ve gecikmeksizin yürütülmesini sağlamaktır.

1-4-2-Özerkliğin Koşulları

Gerçek anlamda bir özerklikten söz edebilmek için aşağıdaki koşulların sağlanması gerekir²⁰.

a-Kesin karar alma yetkisi bulunmalıdır.

Özerk bir kuruluş kesin karar alabilmelidir. Özerk kuruluşların aldığı kararlar, başka bir makamın onayına ve ön iznine tabi olmamalıdır. Özerk kuruluşların karar serbestisinin bulunması gerekir.

b-Organların bağımsızlığı sağlanmalıdır.

Özerk kuruluşlar merkezi yönetim karşısında bağımsız olmalıdır. Özerk bir kuruluşun organları seçimle işbaşına gelmelidir.

¹⁸ Osman MERİÇ : Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 1,sayı 2 (1992),14

¹⁹ Nuri TORTOP: a.g.e.,22

²⁰ Osman MERİÇ : a.g.m.,14

c-Parasal imkanların bulunması gerekir.

Özerk kuruluşların anayasa ve kanunlar tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yeterli parasal kaynaklara sahip olmaları zorunludur. Özerk kuruluşların parasal imkanlarını kendi ihtiyaçlarına göre belirleme hakkı kanunlar çerçevesinde kendilerine verilmiş olmalıdır.

Özerklik, merkezi yönetim dışında kalan kuruluşların kanuni sınırları çerçevesinde kendi hareketlerini kendilerinin düzenleyebilme yetkisi ve idari, mali konularda sahip oldukları hareket serbestliğidir²¹.

Özerklik, bir yerel topluluğun yerel nitelikteki işleri kendi organları eliyle görmeleri, bunu yerine getirirken hiçbir müdahale olmaması ve bu işleri yerine getirmesine imkan tanıyan kaynaklara sahip olmasıdır²². Merkezden yönetimin ve bürokrasinin sakıncalarını gidermek veya en aza indirmek için düşünülen bir yönetim biçimidir²³. Özerklikte esas olan adem-i merkeziyet sistemi içerisinde yer alan yerel birimler ile devletin dışında kalan kamu tüzel kişilerinin hizmetleri yerine getirebilmeleri için ayrı yetkilere ve mali imkanlara sahip olmasıdır²⁴.

Bir yerel yönetim kuruluşu için özerklik; kanunlarla belirlenmiş yerel işlemleri kendi kendine ve bir devlet organının hiyerarşik otoritesine bağlı olmadan serbestçe yürütebilmesidir. Bir yönetim biriminin kendi işlerini idare eden ve kararlar alabilen bir yönetim birimi sayılabilmesi için ön şart özerkliktir²⁵.

Yerel özerklik, yerel yönetimlere herhangi bir devlet veya merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın yerel yönetimlerin kendi yapısını, örgütünü

²¹ Nuri TORTOP: "Özerk, Üretken Ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı" Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 4 (Aralık 1991), 7

²² Ruşen KELEŞ, Fehmi YAVUZ : Yerel Yönetimler (Ankara, Turhan Kitapevi, 1989), 43

²³ Nuri TORTOP: a.g.m., 3

²⁴ TOBB : a.g.e., 8

²⁵ Nuri TORTOP: "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", Yeni Türkiye, Yıl 1, Sayı 4 (Mayıs-Haziran 1995), 302

ve işleyişini düzenleyebilmek konusunda yerel yönetimlere tanınan kapsamlı yasal yetkiye verilen isimdir. Yerel yönetimlerin kendi karar organlarını seçimle işbaşına getirebilmeleri ve tüzel kişilik sahibi olabilmeleri ile ilgili olan yerel özerklik kavramı aynı zamanda yerel yönetimlerin yerel nitelikte olan işlerini kendi organları ve kaynakları vasıtasıyla yapabilme yetkileridir.

Özerklik, topluma sunulması gereken kamu hizmetlerinden yerel nitelikte olanların; halkın yararı göz önünde tutularak yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesidir.

Sosyal bir topluluğun veya tüzel kişiliğin kendisi için konulan kurallar çerçevesi içinde hareket serbestisine sahip olması ve bu noktada bu kuralların tamamını veya bir kısmını saptayabilme yetkisi olarak kullanılabilen özerklik merkeziyetçiliğin ve adem-i merkeziyetçiliğin ortaya çıkardığı sakıncaları en aza indirmek maksadıyla yerel yönetimlerin kendi hizmetlerini bizzat kendilerinin düzenleme haklarını içeren bir yönetim modelidir.

Yerel yönetimler açısından özerklik, anayasa ve kanunların belirlediği sınırlar içinde kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydasına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisidir²⁶.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetim tarafından değil de, o yerel topluluğu oluşturan insanlar tarafından denetlenebilmesi yani yerel birimlerin etkinliklerini yerel organların belirlemesi, yerel yönetimlerin özerkliğinin önemli bir göstergesidir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'nın birinci maddesinde özerk yerel yönetim şu şekilde tanımlanmıştır: "Özerk yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamusal işlerinin

²⁶ Cengiz AKIN : "Türkiye'de Yerel Özerkliğin Anlamı." Türk İdare Dergisi, yıl 69 sayı 414 (Mart 1997), 130

önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı anlamını taşır”.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı; özerk yerel yönetimin kapsamını şu şekilde belirlemiştir: “Yerel yönetimler yasa tarafından belirlenen sınırlar çerçevesinde yetki alanlarının sınırları dışında bırakılmamış olan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir haklarına sahip olacaklardır”.

Yerel yönetimlerin özerk yerel yönetimler sayılabilmesi için bazı koşullara sahip olmaları gerekir. Bu koşullar²⁷,

a-Yerel yönetimlerin özerkliği anayasa ve kanunlarda yer almalıdır.

b-Yerel yönetimler kendi iç yapılarını kendileri belirleyebilmeli, etkin hizmet üretimini bu yolla gerçekleştirebilmelidirler.

c-Yerel yönetimlere kendi yetkileri çerçevesinde serbestçe harcayabilecekleri mali kaynaklar sağlanmalıdır.

d-Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetim tarafından uygulanan idari vesayet kaldırılmalı, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi uygulanmalıdır.

e-Özerk yerel yönetim kesin kararlar alabilmeli, aldıkları kararlar üst makamların onayına tabi olmamalıdır,

Özerk yerel yönetimlerde vatandaşlar merkezi yönetime nazaran yönetimi etkilemek ve denetlemek için daha çok imkana sahiptirler. Merkezi yönetime nazaran yerel yönetimlerde bürokrasinin azlığı, yöneticileri tanımanın vermiş olduğu etki yerel katılımın artmasında önemli bir role sahiptir²⁸.

²⁷ Ziya COKER: İçişleri Bakanlığının Mahalli İdareleri Yeniden Yapılandırma Çalışmaları, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 5, sayı 3, (1996), 61; Osman MERİÇ : a.g.m., 17

²⁸ Kemal GÖRMEZ: Yerel Demokrasi Ve Türkiye, 2. Baskı, Vadi Yayınları (Ankara, 1997), 57

Yerel yönetimlerin sahip olması gereken saydamlık, üretkenlik, katılımcılık, kaynak oluşturma ve etkinlik özellikleri özerklik ilkesinin hayata geçirilmesiyle gerçekleştirilebilir. Yerel yönetimin karar organlarına serbestçe kaynak yaratabilme ve bu kaynakları yaratacak örgütleri özgürce oluşturabilme ve kullanabilme yetkisi yerel özerklikle gerçekleştirilebilir²⁹,

Yerel özerklik bağımsızlık anlamına gelmediği gibi yönetimde birliği sağlamayı temin için yerel yönetimler merkezi yönetimin denetimi altındadırlar.

Özerklikte amaç, kendisine özerklik tanınan kuruluşların etkin kararlar almasını ve yerel ihtiyaçlarla uyumlu şekilde hizmet verebilmesini sağlamaktır. Hizmetlerde etkinlik ve verimliliğin sağlanması bu amaç çerçevesindedir. Hizmetlerin daha çabuk, daha basit ve daha ucuz şekilde sağlanması özerkliğin gerekliliğidir.

Yerel özerklik başlıca üç temel amaca hizmet eder; Birincisi giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki vermek ve esnek olmalarını sağlamak, bir diğeri yerel yönetimlerin kendi şartlarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısının belirlenmesine imkan tanımak ve nihayet merkezi yönetimi yerel yönetimlerin bu konudaki taleplerine ilişkin talepleriyle karşı karşıya bırakmak ve baskı unsuru sağlamaktır.

1-5- İDARİ VESAYET

1-5-1-Tanımı

İdari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan bir hukuki araçtır³⁰. Yerinden yönetim sisteminin hem yer ve hem de belli bir hizmet itibarıyla uygulanması, devlet

²⁹ Kemal GÖRMEZ: "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine", Yeni Türkiye, Yıl 1, Sayı 4, Ankara(Mayıs-Haziran 1995), 330

³⁰ Nuri TORTOP: a.g.e.,12

tüzelkişiliği yanı sıra başka kamu tüzel kişilerinin de ortaya çıkmasına yol açar. Bu kamu tüzel kişileri her ne kadar kanunla kurulmakta ve dolayısıyla kendi hukuki statülerini belirleme yetkisine sahip olmamakta iseler de, yine de devlete (devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi yönetime) karşı belli ölçüde bir özerkliğe sahiptirler³¹. İşte yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu zorunlu olarak ortaya çıkan bu kamu tüzel kişileri, işlem ve eylemleriyle devletin bütünlüğünü tehdit edebilir ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini engelleyebilirler. Yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkan bu sakıncayı bertaraf etmek için, devletin, yani devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarını belli ölçüde denetleme yetkisi ile donatılması zorunludur. İşte devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için devlet tüzel kişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisine idari vesayet denmektedir³².

İdari vesayet yetkisi; merkezi yönetim tarafından temsil edilen devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve özerk iradeye sahip olan yani merkezi yönetimden yada merkez kabul edilen kamu tüzel kişisinden bağımsız olarak işlemler tesis etmeye yetkili olan yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılır³³.

Bütün bu tanımlardan anlaşılacağı üzere idari vesayet; kamu düzenini, ülke bütünlüğünü sağlamak için kamu yararı amacı ile kanunların verdiği yetkiye dayanarak merkezi yönetim örgütünün, yerel yönetim ile kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimdir ve idari vesayet; anayasal gerekçe olarak, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü

³¹ Lütfi DURAN : İdare Hukuku (İstanbul,1982),61

³² Tahir AKTAN : Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi, Amme İdaresi Dergisi,Cilt 9,Sayı 3 (Eylül,1976),7

³³ Metin GÜNDAY : İdare Hukuku (Ankara, İmaj Yayıncılık, 1996), 53

ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin ve toplum yararının sağlanması ve yerel gereksinmelerin karşılanması amacıyla uygulanmaktadır. İdari vesayet yetkisi yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını oluşturmaktadır³⁴.

Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrası, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisini şöyle belirtmektedir.

“Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

İdari vesayet yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını teşkil etmektedir³⁵. Yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği kural, idari vesayet denetimine tabi olmaları ise istisnadır.

O halde, idari vesayet yetkisini kullanacak makamların ve bu makamların yerinden yönetim kuruluşlarının hangi işlemleri üzerinde bu yetkiye sahip olduklarının kanunda açıkça belirtilmesi zorunludur.

1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre idari vesayetin gerekçesi şunlardır;

- Yerel hizmetlerin yürütülmesinde idarenin bütünlüğü ilkesinin göz önünde tutulması,
- Kamu görevlerinde birlik sağlama,
- Toplum yararını koruma,

³⁴ Yıldızhan YAYLA : İdare Hukuku (İstanbul,1983),61

³⁵ Tahir AKTAN :a.g.m.,7

-Yerel ihtiyaçları gereği gibi karşılama,

1-5-2-İdari Vesayetin Özellikleri

İdari vesayet denetimi merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında idarenin bütünlüğünü sağlayan bir araçtır. İdari vesayet denetiminin özellikleri³⁶,

a-İdari vesayet idari bir kontroldür. İdari makam ve mahkemeler tarafından yapılır

b-İdari vesayet çerçevesi kanunlar tarafından çizilmiştir, kanuna dayanır, sınırı da kanunlardır.

c-İdari vesayet amacı devletin birliği, idarenin bütünlüğü ve kamu yararının sağlanmasıdır.

d-İdari vesayet yetkisi devredilemez bir yetkidir.

e-İdari vesayet kaynağını anayasadan alır , anayasal bir müessesedir.

f-İdari vesayet yerel yönetimler üzerinde dolaylı bir eğitimi ifade eder.

İdari vesayet; merkezi yönetimin kamu düzenini ve kamu yararını baz almak suretiyle belirli konularda yerel yönetimleri denetleme yetkisinin ortaya çıkardığı ilişkinin adı olup, birinci derecedeki kamu tüzel kişiliğı olan devlet ile ikinci derecedeki kamu tüzel kişiliğı olan yerel yönetimler arasındaki ilişki düzenidir³⁷. Yasal bir müessese olan idari vesayet, kamu hizmetlerinin her yerde aynı biçimde, düzeyde ve etkinlikte yapılabilmesi için konulmuştur.

³⁶ Tahir AKTAN : a.g.m.,12 ; Metin GÜNDAY: a.g.e.,54; Yıldızhan YAYLA : a.g.e.,72

³⁷ Metin GÜNDAY: a.g.e., 53

İdari vesayetin kullanılması, genel olarak şu nedenlere dayandırılmaktadır³⁸.

-Yerel yönetimlerde seçilmiş kişiler yerel siyasal etkilere açık olmaktadır, oysa merkez tarafından atanmış kişiler seçilmiş olmadıklarından siyasetten etkilenmemekte ve tarafsız kalabilmekte, bu sayede de ulusal çıkarları savunabilmektedir.

-Belediyeler güçsüzdür. Bu nedenle de yeterli teknik kadrolar kuramazlar.

-Merkezi yönetim ülkenin bütününe hitap ettiği için yerel yönetimlerin kavrayamayacağı sorunları kavrama olanağına sahiptirler.

İdari vesayetin amacı, çoğu ülkelerdeki gibi, Türkiye’de de yerel yönetimlere olan güvensizlikten dolayı, onları yakından kontrol etmek, belediyeleri siyasetle uğraştırmamak, egemenliği paylaşmamak, seçilmişleri-onları ulusal çıkarlara ters eylem yapar düşüncesi ile atanmışlara kontrol ettirmek olmuştur³⁹. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet üç şekildedir;

- Genel vesayet: Vesayet makamının kendi değerlendirmesine göre kanunlara ya da kamu yararına aykırı gördüğü yerel kararları bozmasıdır.

- Önleyici vesayet yetkisi: Kanunlarda açıkça belirlenen konularda yerel kararların uygulanmaya konulabilmesi için vesayet makamından ön izin alınması veya kararların onaylanmasıdır.

- Yerine geçme: Vesayet makamlarının yerel yönetimlerin yasal görevlerini yapmaktan kaçınmaları durumunda görevlerini doğrudan yerine getirmesidir.

³⁸ İlhan TEKELİ :“Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’ de Belediyelerin Gelişimi”, Amme İdaresi Dergisi, cilt16, sayı 2(Haziran 1983),19

³⁹ Sıddık Sami Onar: İdare Hukukunun Umumi Esasları (İstanbul,1966), 81

Yukarıda yapılan tanımlamalar ve çıkarılan özelliklerin aksine uygulamada, idari vesayet, amacının tam tersine hizmet etmektedir. İdari vesayet denetimi yerel gereksinimleri engelleyici ve toplum yararını karşılayamaz hale gelmiştir.

1-6-MALİ TEVZİİN

1-6-1- Mali Tevziinin Tanımı

Mali tevziin eski bir sözcüktür. Tevziin dengeleme (denkleştirme) demektir. Bu deyim dilimize ilk kez F. Neumark tarafından sokulduğu ve Almanca'daki "finanzausgleich" sözcüğünün karşılığı olarak kullanıldığı sanılmaktadır⁴⁰.

Bu kavram gelir ve hizmet bölüşümü ile ilgili bir kavram olup, mali tevziin, mali denkleştirme, gelir bölüşümü gibi ifadelerle anlatılmaktadır. Kamu hizmetlerinin çeşitleri ve nitelikleri göz önünde bulundurularak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmetlerin paylaşımına benzer bir şekilde hizmetlerin sunumunda gereken kaynakların da bölüştürülmesi gerekmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim bütçelerinde yer alan kamu harcamalarının ve bunları karşılamaya yönelik gelirlerin bu kuruluşlar arasında bölüşümü olayına mali tevziin denir⁴¹. Mali tevziin idareler arası giderlerin yani hizmetlerin bölüşülmesi yanında kaynaklarında paylaşılmasını sağlayan iki yönlü bir ilişkiye işaret eder.

⁴⁰TOBB : Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyon Raporu (Ankara, Şubat 1996), 34

⁴¹ Fazıl TEKİN : "Mali Tevziin" Eskişehir İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Cilt 13, Sayı 1,(Ocak 1977),120

Her ülkenin idari yapılanmasında, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayalı olarak merkezi yönetim ve mahalli idare olmak üzere iki ayrı idare türünün bulunduğu yukarıda belirtilmiştir. İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğuna göre (anayasa madde:123/1), idarenin görevlerinin sözü geçen iki örgüt arasında bölüştürülmesi hem doğaldır; hem de zorunludur. Her hizmetin gerçekleştirilmesi bir harcamayı gerektireceğinden, hizmetin yanı sıra harcamaları karşılayacak gelirlerinde bölüştürülmesi de kaçınılmazdır. Görev, yetki ve kaynak verilmesi bakımında merkezi yönetim hakim unsuru oluşturur. Bu nedenle yerel yönetimlere verilecek görev ve kaynaklar konusunda gelişigüzel davranılmaması gerekir.

Bölüştürme olayı iki yönlüdür ve hem hizmeti hem de gelirleri içermektedir, ancak araştırmalarda ve tartışmalarda gelir bölüşümü öncelikle ve ağırlıklı bir yer aldığı için “mali” deyimini ilgili literatürde sadece gelir bölüşümüne ilişkin bir sıfat olarak kullanılmıştır. Ancak böyle bir yorumun bilimsel açıdan eksik bir değerlendirme olacağı açıktır⁴².

1-6-2- İdarelerarası ilişkilerin iki yönü

-İdarelerarası Hizmet Bölüşümü

İdareler arası ilişkilerin düzenlenmesini ilk aşamasını oluşturan hizmet bölüşümünde gerçekleştirilmesi gereken husus kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangisinin yerel yönetimler tarafından görüleceğinin belirlenmesidir⁴³.

Birçok hizmetin fayda yada zararı (dışsallıklar) yerel sınırların ötesine taşabilmektedir. Hava ve su kirliliğinin kontrolüne yada önlenmesine ilişkin hizmetler bu konunun tipik örneklerinden biridir. Teknikte, ulaşımda,

⁴² Nuri TORTOP : “Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Cilt 5, Sayı 3 (1996), 37

⁴³ Halil NADAROĞLU: a.g.e., 81

telekomünikasyonda ve turizm sektöründe meydana gelen gelişmeler geçmişte yerel olarak kabul edilen bazı hizmetlerin zaman geçtikçe ulusal ölçekte değerlendirilmesini gerektirmektedir. Elektrik enerjisi bu konunun tipik ve çarpıcı bir örneğidir. Bu gibi dışsallıklar göz önünde bulundurularak hizmet bölüşümünün yapılması esastır.

-İdarelerarası Gelir Bölüşümü

İdareler arası ilişkilerin düzenlenmesinin en güç ve tartışmalı yönü gelir bölüşümüne ilişkin olmaktadır⁴⁴. Bu durumun nedeni hem merkezi yönetimin hem de yerel yönetimlerin harcamalarını karşılayacak gelirin tek bir kaynağının bulunmasıdır. Bu kaynak milli gelirdir.

1-7-MAHALLİ İDARE KAVRAMI

1982 anayasası'nın 123. maddesinde geçen "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" hükmü ile kamu hizmetlerini etkinlik ve verimlilik açısından yerinden yönetim ve merkezi yönetimi birbirinden ayırmıştır.

Yerinden yönetim ilkesinin bir uygulama şekli olan yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak merkezi yönetim hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir⁴⁵. Bu ilke uygulamada kendi içinde farklılıklar göstermektedir. Yerinden yönetim öncelikle siyasi ve idari adem-i merkeziyet olmak üzere iki kısımda incelenmektedir. Siyasal yerinden yönetim anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk yada özerk statüye dayanan yönetim biçimini ifade etmektedir. İdari yerinden yönetim ise yasama ve yürütme güçlerin merkezde

⁴⁴ Halil NADAROĞLU: a.g.e.,82

⁴⁵ Selçuk YALÇINDAĞ : Yerinden ...a.g.m.,7

toplanmasıyla beraber yürütmeye ilişkin kimi görevlerin merkezin hiyerarşisi dışındaki birimlere verilmesi ile ortaya çıkan yapıdır. Bu yapı da iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları diğeri ise coğrafi bakımdan yerinden yönetim yani yerel yönetimlerdir⁴⁶.

Mahalli idareler bir devletin yada bölgesel yönetimin alt birimi olan göreceli olarak küçük bir alanda sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşudur⁴⁷.

1982 Anayasası'nın 127. maddesine göre ;

“Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerel yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.”

1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla kanunla düzenlenen kuruluşlar olduğu belirtilmiştir.

⁴⁶ Ruşen KELEŞ : Yerinden Yönetim ve Siyaset (İstanbul, 1998),18.

⁴⁷ Ruşen KELEŞ : a.g.e.,19.

II-YENİ KAVRAMLAR

2-1-AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

Yerel yönetimleri, halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk hale getirmek, sanayileşmiş batı ülkelerinin ortaklaşa paylaştıkları ve titizlikle sahip çıkmaya çalıştıkları demokratik ve çağdaş değerlerin başında yer almaktadır.

Avrupa Konseyi, 1967'de, yukarıda belirtilen nedenlere dayanarak benimsediği 67 sayılı kararla "Yerel Özerklik Bildirgesi"ni Avrupa kamuoyuna sunmuş, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın (CPLRE) kararı ile Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nden bir girişimde bulunması istenmiş, karar Parlamenterler Meclisi'nin 615 sayılı önerisi ile desteklenmiştir.

CPLRE, 1981 yılında da, genel nitelikte ve bağlayıcı olmayan bir "İlkeler Bildirgesi"ni benimsemiştir. Avrupa ülkelerinin tarihsel gelişmelerinin ve yönetim yapılarından kaynaklanan farklılıkların hesaba katılmasının gereği olarak, daha esnek kurallar içeren bir Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı taslağı 1982 yılında 126 sayılı kararla Bakanlar Komitesi'ne sunulmuştur.

Daha sonraki dönemlerde daha da geliştirilen metin, yerel yönetimlerden sorumlu bakanların 06-08 Kasım 1984'de Roma'da yapılan 6. konferanslarında uygun bulunmuş ve Bakanlar Komitesi'nin Haziran 1985 toplantısında benimsenerek 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na, taraf olan devletlerde bulunan bütün yerel yönetim türlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının bütün ilkelerini benimseme veya taraf olabilmelerini sağlayan Şart'ın 13. maddesi ile devletler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın imzalanması veya

onaylanması esnasında Şart kapsamına dahil etmek veya Şart dışında bırakmak istedikleri birimleri Konsey'e bildirmeleri hususunda serbest bırakılmış, böylelikle yerel özerklik ilkesinin Avrupa'da daha geniş bir coğrafyada uygulama şansı ortaya çıkmıştır⁴⁸.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel felsefesi, yerel yönetimlerin demokrasinin temel taşları olduğu düşüncesinden hareketle yerel yönetimlerin geliştirilmesinin demokrasiye katkı sağlayacağıdır⁴⁹. Şartın temel ilkesi olan özerk yerinden yönetim kavramı, üye devletlerde ortak birtakım ideallerin ve ilkeleri hayata geçirilmesini ve korunmasını amaçlamakta, halkın yönetime katılımının ve demokratik rejimin güvencelerinden birini oluşturmaktadır.

2-1-1- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İçeriği

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile, yerel yönetimlerin siyasal, yönetsel ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının kabul edilmesi yönünde Avrupa ölçüsünde ortak temel hükümler getirilmektedir. Ancak, bunların uygulanması genelde, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin kendi iç mevzuatına bırakılmıştır⁵⁰.

Demokrasinin gelişmesinde, yönetimde etkinlik ve verimliliğin sağlanmasında temel bir konuma sahip bulunan yerel yönetimler için bu Şart, haklarının korunabilmesi açısından önemli bir güvence oluşturmaktadır⁵¹.

⁴⁸ Ruşen KELEŞ : Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler (Ankara, TBD yayını, 1999),13

⁴⁹ Eyüp ZENGİN : " Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye (Yasal Açıdan Karşılaştırma)", Türk İdare Dergisi (Sayı 403, 1994), 195

⁵⁰ Ali PITIRLI : "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi, Cilt 612. Sayı 383 (Haziran 1989),62

⁵¹ YETER, Enis, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 1 (Ocak 1996), 7

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Şartı'nın amacı; dünya ülkelerindeki yerel yönetimleri aynı inanç etrafında toplayarak dünya barışının ve bununla ilgili olarak da demokrasiyi gerçekleştirmek ve halka en yakın kuruluşlar olan ve halka, günlük çevresini ilgilendiren kararların alınmasına etkin olarak katılma olanağı veren yerel yönetimlerin haklarını geliştirmek ve yerel yönetimleri korumak için ortak Avrupa normlarının eksikliğini gidererek onları aynı ilkeler etrafında birleştirmektir. Çünkü halkın siyasal terbiyesinin ve demokrasi terbiyesinin geliştirildiği temel basamaklar olarak yerel yönetimler gözükmektedir⁵².

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, üç bölümden oluşmaktadır; ilk bölümde, özerk yerel yönetim kavramının yer alması gereken anayasal ve yasal zeminden bahsedilerek böyle bir zemin için devlet rolünün azaltılması ve bu bağlamda devletin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin en az seviyeye indirilmesi gerektiğinden bahsedilir. Ayrıca, yerel yönetimlerin yetki ve görev alanındaki ölçütler belirtilerek verilen görevin önemiyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Bu bölümde ayrıca yerel yönetimlerin aralarında işbirliği yapmaları, birlikler kurmaları ve yerel özerkliklerini korumak için yargı yoluna başvurabilmeleriyle ilgili maddeler bulunmaktadır İkinci bölüm; şartı onaylayan ülkelerin yükümlülükleri ve sorumluluklarının neler olduğu hakkındaki kuralları içermektedir. Bu yükümlülük ve sorumluluklara göre, şartı imzalayan devletlerin şartın ilkelerini yaşama geçirmek için yaptıkları yasal ve anayasal düzenlemelerin zaman zaman Konseye bildirilmesini zorunlu kılmaktadır. Üçüncü bölümde ise, uygulama ve yürürlükle ilgili hususlar yer almaktadır.

⁵² Ruşen KELEŞ : a.g.e.,15

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde ortaya konan hedefte, yerel yönetimlerin her türlü demokratik rejimin temellerinden biri olduğundan hareketle, halkın kamu hizmetlerine katılımının da tüm üye devletlerin hem fikir olduğu düşüncesi hakimdir. Kamu hizmetlerine katılım hakkının doğrudan kullanım seviyesinin "yerel yönetimler" olduğu vurgulanmıştır. Ayrıca etkili ve vatandaşa en yakın yönetimin ancak gerçek yetkilerle donatılmış yerel yönetime bağlı olduğu belirtilmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, teknik ve siyasi açıdan iki role sahiptir. Teknik açıdan bakıldığında uluslararası bir anlaşmadır ve imzalamış olan üye devletler ile onaylamış olan devletleri bağlar, uygulanması zorunludur. Siyasi açıdan bakıldığında ise, giderek güç kazanmıştır, temsilciler, özerkliğe giderek daha çok önem vermişlerdir. Şartın gücünün artışı daha çok imza ve onay almasından kaynaklanmaktadır⁵³.

2-1-2- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İlkeleri

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın başlangıç bölümünde, Şartı imzalayan Avrupa Konseyi üyesi devletler arasında ortak mirasları olan idealler ve fikirlerin korunması ve bunun gerçekleştirilmesi amacına yönelik daha ileri birliğin sağlanması hedef olarak ortaya konulmuş ve bu hedefe ulaşma yollarının; Avrupa Konseyi bünyesinde yönetime ilişkin alanlarda ortak sözleşmeler yapma, yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşları olduğunun kabul edilmesi, kamu hizmetlerinin icrasına halkın katılımının demokratik bir hak olduğunun kabul edilmesi ve bu hakkın kullanımının en iyi yerinin yerel yönetimler olduğunun kabul edilmesi olduğu belirtilmiştir.

⁵³ Carlos Grau. TANNER : "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye Ve Diğer Üye Ülkeler", Uluslar Arası Konferansta Yapılan Konuşma (Ankara, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi yayını, 1995),102

Öte yandan, bu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, özerk yerel yönetimlerin korunmasında, güçlendirilmesinde, demokratik ilkelere ve mahalli adem-i merkeziyetçilik ilkesine dayalı bir Avrupa'nın oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı vurgulanmış ve bunun da geniş bir özerkliğe sahip yerel yönetimleri gerektirdiği belirtilmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 1. maddesi, 12. maddeye atıfta bulunarak bu maddede belirtilmiş şekil ve ölçüde tarafların diğer maddelerle bağlı kalacağını söylemektedir. 12. madde ise, " yükümlülükler" başlığı altında, tarafların şartın 1. bölümündeki paragraflardan en az on tanesi aşağıdakilerden seçilmek üzere yirmi paragraf ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edeceğini belirtmektedir. Söz konusu paragraflar şunlardır;

Özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuat ve de uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınmasını vurgulayan, özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı başlıklı 2. madde,

Özerk yerel yönetim kavramını; yerel yönetimlerin kanunlar ile belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda kendi sorumlulukları altında düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı olarak tanımlayan ve bu hakkın gizli seçim sistemi ile doğrudan, eşit ve genel oyla serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan, yürütme organları tarafından kullanılacağını belirten, özerk yerel yönetim kavramı başlıklı 3. madde,

Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumluluklarının anayasa ya da yasa ile belirleneceğini, yetki alanları dışında olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm alanlarda faaliyette bulunmada tam takdir yetkisine sahip olduğunu ve yerel yönetimlere verilen yetkilerin tam ve münhasır olduğunu vurgulayan, özerk yerel yönetim kavramının çerçevesinin çizildiği 4. Maddenin 1., 2. ve 4. paragrafları,

Yerel yönetimlerin sınırlarında ilgili yerel yönetimlere danışılmadan değişiklik yapılmayacağını vurgulayan 5. madde,

Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görevlerini serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmesini vurgulayan 7. maddenin 1. paragrafı,

Yerel yönetimlerin faaliyetlerinin denetiminin anayasa ve kanunlarda belirlenmiş yöntemlerle gerçekleştirilebileceğini belirten 8. maddenin 1. maddesi,

Yerel yönetimlere kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakların sağlanacağını, bu kaynakların yerel yönetimlerin sorumlulukları ile orantılı olacağını ve yerel yönetimlerin oranlarını kendilerinin belirleyeceği yerel vergi ve harç yaratma haklarının olacağını vurgulayan 9. maddenin 1., 2. ve 3. paragrafları,

Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirirken başka yerel yönetimlerle işbirliğine gidebilmeleri ve birlik kurabilmelerine imkan sağlayan 10. maddenin 1. paragrafı,

Yerel yönetimlerin, özerk yerel yönetim ilkelerinin korunması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olduğunu belirten 11. madde

Türkiye yerel yönetimlerle ilgili yasal mevzuatın Avrupa Birliği'ne uyumu konusunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı' nı 21.11.1988 tarihinde imzalamakla ve daha sonra 3723 sayılı yasa ile 06.08.1992 tarihinde onaylamakla önemli bir adım atmıştır. Ancak şartın bazı maddelerine çekince koymuştur.

Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler;

1.Yerel yönetimlere kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde olabildiği ölçüde, uygun bir zaman ve biçimde danışılması, (4-6)

2.Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi, (6-1)

3.Seçimle geline görev yerinde bulunanların, görevleri ile bağdaşmayacak işler ve etkinliklerin yasa ile ve temel tüze ilkelerine göre belirlenmesi, (7-3)

4.Yönetsel denetime ancak yönetsel denetimle korunmak istenen yararlar orantılı olması durumunda izin verilmesi, (8-3)

5.Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetlerindeki artışların olabildiğince dikkate alınması, (9-4)

6.Dağıtılan kaynakların yerel yönetimlere özgülenmesinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılması, (9-6)

7.Yapılacak akçal yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmaması, (9-7)

8.Yerel yönetimlere, ortak çıkarların korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslararası birliklere katılma hakkının tanınması, (10-2)

9.Yerel yönetimlere başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkının tanınması, (10-3)

10.Yerel yönetimlerin, kendilerine iç tüzede tanınmış olan yetkilerini serbestçe kullanabilmesi ve özerkliklerini koruyabilmeleri için yargı yoluna başvurma hakkının tanınması, (11)

Türkiye yerel özerklik şartının birçok ilkesini benimsemesine karşın yukarıda saydığımız maddelere çekince koyması, yerel demokrasinin gelişmesi ve özerk yerel yönetimlerin oluşturulması açısından önemli bir eksikliktir. Bu maddelerin bir bölümüne çekince konulması, ülkenin ekonomik ve sosyo-kültürel yapısının bir gereği olarak düşünülebilir. Ancak bazı maddelere çekince konulmasını anlamlandırmak mümkün değildir.

2-2-KÜRESELLEŞME

21. yüzyıl içinde bulunduğumuz bugünlerde en çok tartışılan kavramların başında küreselleşme kavramı gelmektedir. Kavramın yeterince netlik kazandığı ve neyi amaçladığı hususunda ortak bir görüşün ortaya çıktığını söylemek bugün için pek mümkün değildir. Küreselleşmenin aslında modernleşme olgusunun bir sonucu olduğu kabul edilebilir. Ayrıca bu kavram, ülkeler, sistemler, rejimler arasındaki farkları yok sayan bir ideali yansıtır hale gelmiştir. Bilimsel ve teknolojik alanlardaki devrimin, özellikle de ulaştırma ve telekomünikasyon sektöründeki baş döndürücü gelişmelerin dünyayı küçülttüğü kuşkusuzdur. Küreselleşme kavramı özellikle Avrupa'yı etkilemiştir. Öyle ki Avrupa topluluğu bazılarınca küreselleşmenin bir nüvesi olarak algılanmıştır. Rene Dubos'un 1970'li yılların başında söylediği tek bir dünyamız var –only one earth⁵⁴- sözü de bu alandaki özlemi yansıtmaktadır.

⁵⁴ Ruşen KELEŞ:Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma: Avrupa ve Türkiye Yerel Yönetimlerin Yapılanması Sempozyumu'na sunulan Tebliğ (Ankara, 1994), 1

Günümüzdeki tartışmalarda küreselleşmeyi farklı olarak algılayan, yorumlayan hatta küreselleşmenin geçen yüzyıldaki emperyalizmin günümüz koşullarına uydurulmuş değişik bir biçimi olduğunu ileri sürenler olduğu gibi olumlu yönlerine işaret eden çok sayıda tanımlama ve açıklama vardır.

Küreselleşmeyi modernleşmenin kaçınılmaz sonucu olarak algılayan görüşe göre; özetle modernleşme küreselleşmeyi beraberinde getirir. Küreselleşmenin boyutu ulus devlet sistemi, kapitalist dünya ekonomisi, askeri dünya düzeni ve uluslararası iş bölümüdür⁵⁵.

Modern dönemde yerel ve uzak toplumsal biçimler ve olaylar arasındaki ilişkiler bütün yer küreyi saran şebekeler halini alır. Bu nedenle, dünyanın herhangi bir yerinde olan bir olay bambaşka bir yeri etkileyebilir.

Küreselleşme bazen milliyetçilik duygusunu köreltebilir; bazen de yerel kimliklere sahip çıkma ihtiyacını ve milliyetçiliği körükleyebilir. Bunun örneği, Avrupa'da yükselen ulusçuluk eğilimidir. Küreselleşme yüzünden ulus devlet belli büyük sorunlar için yetersiz küçük sorunlar için fazla büyük sayılmaktadır.

Küreselleşmeyi yücelten yaklaşıma göre, dünya tek bir topluma, tek bir devlete ve tek bir kültüre dönüşecektir⁵⁶. Küreselleşme fikrine karşı çıkanlar; sanayileşme ve modernleşmenin her yerde aynı hızla gerçekleşmediğini, bu farkların az gelişmişlerin sömürülmesi ve sürekli az gelişmiş kalmaları sonucunun yansıttığı dünyada yoğunlaşan uluslararası ilişkilerin yeni bir emperyalizm yarattığını savunmaktadır⁵⁷.

⁵⁵ Anthony GIDDENS: Modernliğin Sonuçları, Çeviren: Esin Kuşdil (Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1994), 73

⁵⁶ Atilla NALBANT : Üniter Devlet-Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi yayınları, (İstanbul, 1997), 63

⁵⁷ Gencay ŞAYLAN : Globalleşme Üzerine, Ulusal, Sayı 2 (Ankara,1996),54

“Küreselleşmenin bir aldatmaca ve geçen yüzyıldaki emperyalizmin günümüz koşullarına uydurulmuş değişik bir biçimi olduğunu yandaşlarının dünyayı küçük bir köy gibi gördüklerini, herkesin ve her şeyin tek felsefeye, tek düşünce biçimine, tek ekonomik modele göre ayarlandığını varsaydıkları, bu tekin batıdaki gelişmiş ülkelerin tek’i olduğunu bütün bunların önündeki en büyük engelin yine batı düşüncesinin ürünü olan ulusal devlet olduğunu ifade edilmektedir⁵⁸.”

Küreselleşme istikametindeki gelişmelerin bir reaksiyon olarak ulusal devlet anlayışının yeniden güçlenmesini ve ulusal, yerel yada etnik kültüre yeniden sahiplenme eğilimini beraberinde getirdiği bu akımın giderek yaygınlaştığı gerçeğini de kabul etmek gerekir⁵⁹. Birbiriyle çelişen bu akımlar mahalli idarenin yeniden yapılanması konusundaki görüşleri de etkilemektedir. Ulusal devlet eğiliminin güçlü olduğu üniter devletlerde öngörülen yerel yönetim düzeni federal yapıdaki ülkelerin yerel yönetim anlayışına nazaran çok daha gelenekçi ve statükoyu koruyucudur.

2-3-HİZMETTE HALKA YAKINLIK İLKESİ

Kavram henüz yenidir ve net bir biçimde açıklığa kavuşturulmamıştır. Bu ilke yerel yönetimlerin üst idarelerle ilişkilerin düzenlenmesi ve mahalli özgürlükler açısından etkinliklerini sürdürebilmeleri yönünden çok önemlidir⁶⁰. İlke olarak Maastricht Antlaşması’nın 3/b maddesinde yer aldıktan sonra bu önem daha da artmıştır.

⁵⁸ Anthony GIDDENS: a.g.e.,73

⁵⁹ Güler, B. Ayman: Küreselleşme Ve Yerelleşme, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 3 (1997),51

⁶⁰ Ruşen KELEŞ : Hizmette Halka Yakınlık İlkesi Ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler,Cilt 4,Sayı 1 (Ocak 1995),5

Bu ilke ile bölgesel idarelerin üst idareler karşısında özerkliklerinin korunması amaçlanmış, ancak bunun nasıl gerçekleştirileceği açıklığa kavuşturulamamıştır⁶¹. Daha önce mahiyeti açıklanan küreselleşme ve tek'lik gibi akımlar gelecekte merkezin her şeye hakim olacağı bunun sonucunda mekan kavramının ve buna bağlı olarak yerelliğin yok olacağı kuşkusunu doğurmuştur. Böyle bir durumun yerel ve bölgesel kimliklerin, kültürlerin geleneklerin ortadan kalkmasına sebep olacağı kuşkusuzdur. İşte idari yapının aşağıdan yukarıya doğru oluşturulmasını bir üst basamaktaki idari ünitenin ancak bir alttakinin güçsüz ve yetersiz kaldığı durumlarda devreye girmesini öngören hizmette halka yakınlık ilkesinin amacı bu tür kuşkuları ve olumsuzlukları gidermektir.

Hizmette halka yakınlık ilkesi ilk kez deyme yer verilmeksizin Avrupa Konseyinin 15 Ekim 1985'te imzaya açtığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın dördüncü maddesinin üçüncü bendinde şu şekilde açıklanmıştır⁶².

"Kamusal sorumlulukların uygulanması, genellikle ve tercihen vatandaşlara en yakın makamlara bırakılmalıdır. Bir sorumluluğun başka bir makama bırakılmasında, işin vüsatı, cinsi, etkinliği ve ekonominin gerçekleri göz önünde bulundurulmalıdır."

Bir ilke olduğunu belirtip mahiyeti açık olarak ilk kez 1992 tarihinde Maastrich'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması'nın 3/b maddesinde aşağıdaki şekilde açıklanmıştır⁶³.

"Topluluk bu antlaşma ile belirlenen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar çerçevesinde hareket edecektir. Topluluk kendi mutlak yetki alanına girmeyen alanlarda Hizmette halka yakınlık ilkesine uygun olarak ancak önerilen eylemin amaçları üye devletler tarafından yeterince sağlanmadığı ve dolayısıyla önerilen

⁶¹ Ruşen KELEŞ : Hizmette...a.g.m.,7

⁶² TOBB : a.g.e.,25

⁶³ Hizmette Halka Yakınlık İlkesi Tanımı Ve Sınırları (İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1995),31

eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir.”

Hizmette halka yakınlık ilkesi parlamentolar, hükümetler ve diğer yetkililer tarafından alınacak kararların yurttaşlara olabildiğince yakın birimler tarafından alınacağı, bir başka deyişle mümkün olan en alt düzeyde alınacağı anlamına gelmektedir; ancak iyi bir neden varsa kararlar daha yüksek düzeylerde alınacaktır.

Kamusal ihtiyaçların karşılanması için oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasındaki yetki bölüşümünün yapılmasına esas teşkil eden hizmette halka yakınlık ilkesi, yetkinin kamusal ihtiyaca en yakın birim tarafından kullanılması, alt düzeyin, yetkisini üst düzeye devrederken bunun zorunluluktan olması ve hizmetin daha iyi görülmesini gerektirdiğinde devretmesi ilkesidir⁶⁴,

Hizmetin, hizmete en yakın yönetimce görülmesi, bir yandan hizmetin görülmesinde halkın katılımını gerektireceğinden “demokrasiyi”, diğer yandan hizmetin en çabuk ve en basit şekilde görülmesini sağlayacağından “etkinliliği” karşımıza çıkarmaktadır⁶⁵.

Yerel ve bölgesel idarelerin üst idareler karşısında özerkliklerinin korunmasının amaçlandığı bu ilke, küreselleşme ile ortaya çıkan merkezin her şeye hakim olacağı ve yerelliği ortadan kaldıracağı kuşkusunu ortadan kaldırarak, yönetsel yapının aşağıdan yukarı doğru oluşturulmasını ve üst makamın ancak bir alttakinin güçsüz ve yetersiz kaldığı durumlarda devreye girmesini öngörmektedir.

⁶⁴ Zafer ÜSKÜL : “Sübzidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması ”Yeni Türkiye, Yıl 1, Sayı 4, (Mayıs-Haziran 1995), 2

⁶⁵ Zafer ÜSKÜL : a.g.e., 24

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER VE SORUNLARI

1-ANAYASALARIMIZDA YEREL YÖNETİMLER

Mahalli idareler her şeyden önce anayasal kurumlardır. Türkiye’deki yerel yönetimlerin yüzyılı aşkın bir süredir göstermiş olduğu gelişmeleri anayasalarımızda görmek mümkündür. Ülkemizde Osmanlının son dönemlerinde büyük ümitlerle yürürlüğe konmuş olan 1876 Anayasası dahil bütün anayasalar yerel yönetimlerle ilgili hüküm ve ilkelere yer vermiştir.

1876 Anayasasının 108 . maddesi, illerin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına dayalı olarak kurulacağına değinmiştir. Bu maddeye göre;

“Vilayetin usul idaresi tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezayif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizam-ı mahsus ile tayin kılınacaktır”

Aynı anayasa’nın 112. maddesinde belediyelerin kurulacağı hüküm altına alınmıştır. Bu maddede “umur-i belediye der saadet ve taşralarda bil intihap teşkil olunacak devair- i belediye meclisleriyle idare olunacak ve bu dairelerin suret-i teşkili ve vezaifi ve azasının suret-i intihabı kanun-ı mahsus ile tayin kılınacaktır” denilmek suretiyle belediye görevinin başkent İstanbul ve taşrada oluşturulacak belediye dairelerince yerine getirileceği ve bu dairelerin oluşumu, görevi ve üyelerin seçim usullerinin özel yasa ile düzenleneceği ifade edilmiştir⁶⁶.

⁶⁶ Şeref GÖZÜBÜYÜK, Suna KILI : Sened-i İttifak’tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri (İstanbul, 2000),54.

20 Ocak 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye kanunu döneminde 1876 Kanun-u Esasi'si henüz resmen mülga olmadığı için 1921 Anayasası, sadece 24 maddelik kısa bir metin olarak kaleme alınmıştır. Kısa bir metin olmakla beraber bu anayasa idareye geniş yer ayırmış, il ve nahiyelerde halk idaresi yani yerinden yönetim ilkesini kabul etmiştir⁶⁷. Gerçekten bu anayasanın bahsedilen 24. maddesinden 14' ünün idareyi düzenliyor olması bu anayasanın idareye verdiği önemin göstergesidir. Anayasada illerin idaresinin kaza, nahiye ve umumi müfettişliklere ayrılacağı ile ilgili hükümler mevcuttur. Ayrıca, vilayet şurası da bu anayasaya özgü bir uygulama olarak düzenlenmiştir⁶⁸.

1921 anayasasının "idare" başlığını taşıyan 10. Maddesinde;

"Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarında vilayetlere, vilayetler kazalara münkasıp olup kazalarda nahiyelerden terekküp eder"

denilmek suretiyle ülkenin illere, illerin ilçelere, ilçelerinde bucaklara ayrılacağı ifade edilmiştir.

Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1924 Anayasa'sının "Vilayet" başlıklı 89. maddesinde;

"Türkiye, coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasemdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden terekküp eder"

denilmek suretiyle ülkenin coğrafya durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illerden, illerin ilçelerden, ilçelerin bucaklardan ve bucakların da kasaba ve köylerden meydana geleceği ifade edilmiştir.

⁶⁷ Ergun ÖZBUDUN : Türk Anayasa Hukuku(Ankara, 2002),28.

⁶⁸ Mustafa TAMER : İl Özel İdaresi (İzmir,1998),14.

Aynı anayasanın 90. maddesi bunların tüzel kişilik sahibi olduklarını belirtmiş, 91. madde ise yetki genişliği ve görev ayrımının illerde uygulanacağına değinmiştir.

1921 ve 1924 Anayasaları, idareye verilen önem açısından karşılaştırıldığında, ikinci anayasanın birinciye göre zayıf kaldığı görülmektedir⁶⁹. Bununla beraber, 1921 anayasasının günümüzdeki anlamda yeterli düzenlemeler getirdiğini söylemek zordur.

1961 Anayasası, diğer anayasalardan farklı olarak yerel yönetimleri ayrı bir başlık altında düzenlemiştir. Anayasanın “idare” bölümünde yer alan “idarenin kuruluşu” alt başlığı, 116. maddesinde yerel yönetimlere yer vermektedir. Bu maddeye göre;

“Mahalli idareler, il belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir”.

Bu hüküm, genel olarak yerel yönetimlerin tanımını yapmaktadır. 1876 Anayasası’ndan beri yerleşmiş olan bu birimlerde 1961 Anayasası’nda da herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

Hukuk devleti bakımından önemli bir yenilik olarak, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağı 1961 Anayasası ile hüküm altına alınmıştır⁷⁰.

⁶⁹ Bülent TANÖR : İki Anayasa 1961-1982 (İstanbul,1986), 27

⁷⁰ Süheyi BATUM, Nemci YÜZBAŞIOĞLU : Anayasa Hukukunun Temel Metinleri (İstanbul,1997), 54

116. maddenin son fıkrasında mahalli idare kuruluşlarının kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, mali işleri, kolluk işleri ve merkezi yönetim ile karşılıklı bağ ve ilgililerin yasa ile düzenleneceği ifade edilmiştir. Ayrıca bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı da bu düzenleme ile anayasal güvenceye kavuşmuştur.

1982 Anayasası da 1961 Anayasası'ndaki temel anlayışı benimsemekle birlikte, ilave olarak yerel yönetim organlarının İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevden alınması ve idari vesayetle ilgili düzenlemeler getirmiştir⁷¹.

1982 anayasasına göre, yerel yönetimlerin organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yolu ile olmaktadır. Ancak görevleri ilgili suç sebebi ile hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyeleri, İçişleri Bakanı tarafından kesin hüküm verilinceye kadar, geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırılabilmektedirler.

1982 Anayasa'sındaki önemli değişikliklerden biri de idari vesayet uygulamasının anayasal bir kurum haline getirilmiş olmasıdır⁷². Buna göre merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi muğlak ifadelerle dayanarak yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanabilmektedir.

Bir diğer değişiklik ise, yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hususudur⁷³.

⁷¹ Bülent TANÖR :a.g.e., 29

⁷² Şeref GÖZÜBÜYÜK : Anayasa Hukuku (Ankara,1993),124

⁷³ Bülent TANÖR :a.g.e., 31

Bu konudaki düzenleme temel olarak 1961 Anayasası ile aynı olmakla birlikte, maddeye “yerinden yönetim ilkesi” ifadesi eklenmiştir.

1982 Anayasası, 1961 Anayasası’ndan farklı olarak, mahalli idare organlarının seçim süresinin düzenlenmesini kanunlara bırakmayarak doğrudan kendisi düzenlemiştir. Buna göre; yerel yönetimlerin seçimleri 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılmaktadır. Ancak milletvekili ara seçimlerinden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken yerel yönetimler organlarına ve bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler, milletvekili genel veya ara seçimi ile birlikte yapılabilmektedir. Ayrıca bu anayasaya göre, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirmek mümkündür.

1982 anayasası ile ilgili olarak değinilebilecek son düzenleme ise, 1961’deki hükümden farklı olarak yerel yönetimlerin kendi aralarında kuracakları birliklerin Bakanlar Kurulu kararı ile kurulabileceğidir. Yine bu anayasada, ilgili maddelerin son cümlesinde, kendinden öncekine benzer biçimde yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanacağı hükmüne yer verilmiştir⁷⁴.

2-TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER

2-1-İL ÖZEL İDARELERİ

2-1-1- İl Özel İdarelerinin Tarihsel Gelişimi

Tanzimat’ tan önce Osmanlı İmparatorluğu mülki idare bakımından eyaletlere, eyaletlerde sancaklara bölünmüştü. Eyaletlerin başında beylerbeyi, sancakların başında ise birer sancak beyi bulunmaktaydı. Beylerbeyi, kendi

⁷⁴ Şeref GÖZÜBÜYÜK : Türkiye’de...a.g.e.,37

bölgesinde padişahı temsil etmekte, sadrazamın sahip olduğu yetkileri bölgesinde kullanmakta, yargı alanındaki yetkilerini ise kadılar aracılığı ile kullanmaktaydı.

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat ile birlikte eyalet sisteminin değişmesi gerektiğine dair düşünceler ortaya çıkmaya başlamış, bu düşüncelerin bir ürünü olarak 1864 yılında “Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi” yürürlüğe konmuştur⁷⁵. Söz konusu nizamname eyalet sistemini ortadan kaldırarak vilayet sistemini getirmiş, ülke vilayet, sancak, kaza ve köylere ayrılmış, vilayetin yönetimi valiye, sancağın mutasarrıfa, kazanın ki ise kaymakama verilmiştir. Nizamnamenin amacının halkın yönetime katılması ve merkeziyetçiliğin hafifletilmesi olduğu belirtilmiştir⁷⁶.

Tanzimat ve diğer ıslahat hareketlerinin amacı Osmanlı devlet yönetimini çağdaş yönetim ilkelerine dayandırarak devlet gücünün tek merkezde toplanmasını sağlamaktır. Ancak; merkeziyetçilik güçlendiği ölçüde Osmanlı toplumunda yerel yönetimin modern anlamda çekirdeği oluşmuş, yerel grupların yönetime katılmasının önü açılmıştır.

Vilayetin; vali, bugünkü il idare kuruluna denk düşen Vilayet İdare Meclisi ve vilayetin yerel yönetim açısından en önemli organı olan Vilayet Umumi Meclisi olmak üzere üç organı bulunmaktaydı. Meclis’ in, vilayet sınırları dahilindeki yolların yapımı, onarımı ile tarım ve ticaretin gelişmesi ve halktan alınan vergilerle ilgili görüş bildirme görevleri vardı⁷⁷.

⁷⁵ Mustafa TAMER : “Belediyeler (Yerel Yönetim Sisteminin Mevcut Durumu ve Geleceği: Bir Model Önerisi)”, 21.Yy.da Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yerel-Yerinden Yönetim Grubu Bildirileri (Ankara,TODAİE, Mayıs 1997), 3

⁷⁶ İlber ORTAYLI: Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği (İstanbul, Hil Yayınları, 1985), 71

⁷⁷ Hikmet ÖZDEMİR : “Demokrasinin Arka Bahçesi : İl Genel Meclisleri” Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri (Ankara, II.cilt, TODAİE ,1995), 196

Meclisin yılda bir kez toplanması, yaptığı toplantıların halka açık olmaması ve tüzel kişiliğinin bulunmaması, yine bu nizamnameye göre ele aldığı konularda sadece görüş bildirebilmesi, yürütme gücüne sahip kararlar alamaması onun idari ve mali özerklikten yoksun olmasına ve gerçek anlamda bir yerel yönetim organı olarak görev yapmasına engel olmuştur⁷⁸.

1876 tarihli Kanun-i Esasi de, vilayetlerin yönetiminin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) ve yetki bölüşümü (tefrik-i vezâif) ilkelerine göre yürütüleceğini belirtilmiştir.

II. Meşrutiyetle beraber, 1913 yılında, il genel yönetimi ve il özel yönetimi olmak üzere iki bölümden oluşan, İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati yürürlüğe konulmuştur. Bu kanunla; vilayet ölçeğinde yerel yönetim anlamına gelen ve ilin yerel hizmetlerinin bu birimin yetkisine verilen il özel yönetimi getirilmiş, İl'e tüzel kişilik verilerek kendine has gelir kaynakları tahsis edilmiştir. İlin genel yönetimini düzenleyen maddeler 1920 tarihli Vilayet İdareleri Kanunu ile kaldırılmış, il özel yönetimini düzenleyen maddeler ise 1987 tarih ve 3360 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalmıştır.

2-1-2-İl Özel İdareleri İle İlgili Yasal Düzenlemeler

İl özel idarelerinin temel kanunu, bugün esas itibarıyla 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'dir geçici olduğu isminde belirtilen fakat, bu isimle 74 yıl yürürlükte kalan söz konusu Kanun'un adı 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun'la İl Özel İdaresi Kanunu olarak

⁷⁸ Erdoğan DEDEOĞLU: "İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi ve Bugünkü Durumu." Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, cilt 2, sayı 13 (1997), 50

değiştirilmiştir⁷⁹. 3360 sayılı Yasa ayrıca 1913 tarihli Geçici Kanun'un bazı maddelerini yürürlükten kaldırmış, bazılarını da tadil etmiştir. Ancak açılan bir dava üzerine Anayasa Mahkemesi 3360 sayılı Kanun'un üç maddesini iptal etmiştir. Ayrıca 1930-1987 yılları arasındaki dönemde çıkarılan 11 ayrı kanunla 1913 tarihli geçici kanununun bazı maddeleri değiştirilmiş, bazılarına da ekleme yapılmıştır.

İl özel idarelerinin görevleri esas itibariyle günümüzdeki birçoğu geçerliliğini yitirmiş olan 1913 tarihli kanunun 78 maddesi tarafından düzenlenmektedir.

2-1-3-II Özel İdarelerinin Görevleri

İl özel idaresi, birçok ilçe, kasaba ve köyü içeren ve ilin sınırları içindeki halkın mahalli nitelikteki bayındırlık, sağlık, eğitim ve iktisadi işlerine ait genel ihtiyaçlarını giderecek hizmetleri gerçekleştirmekle yükümlü kılınan tüzel kişiliğe sahip bir kamu idaresidir.

İl özel idareleri il sınırları içinde kamu hizmetine yönelik önemli görevler üstlenmiştir. Bunlar⁸⁰,

a-Eğitim ve Öğretim Hizmetleri

Orta dereceli okullar, sanat okulları, öğretmen okulları, ilköğretimin sağlanması için gerektiğinde gezici olanlar da dahil olmak üzere ilkokullar açmak, işçi ve fakirler için gece okullarını gerçekleştirmek gibi hizmetler il özel idarelerine kanunla verilmiş görevlerdir.

⁷⁹ Hasan CANPOLAT: (Ed.) Cumhuriyetin 75.Yılında Mahalli İdarelerimiz (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları,Ankara,1998),31

⁸⁰ Nuri TORTOP : a.g.e.,86 ; Erdoğan DEDEOĞLU:a.g.m.,51

b-Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri

İl özel idarelerine sağlık ve sosyal yardım alanında yetim çocuklar için yuvalar, hastaneler, akıl hastaneleri ve darülaceze (düşkünler evi) gibi sağlık ve hayır tesisleri kurmak görevi verilmiştir. Ancak, 1936 yılında çıkartılan 3017 sayılı Kanun, sağlık kurumlarının idari ve fenni işlerini düzenlemek, personelini atamak ve bu kuruluşları denetlemek yetkisini Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na vermiş, 1953 yılında çıkartılan 6134 sayılı Yasa ise, il özel idarelerine ellerinde bulunan sağlık tesislerini bedelsiz olarak Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na devretmek hakkını tanımıştır.

c-Bayındırlık Hizmetleri

İl özel idarelerine bu konuda verilen görevler arasında özellikle örnek çiftlikler ve fidanlıklar kurmak, yabancı ağaçları aşılattmak, at yarışları düzenlemek, damızlık hayvan depoları kurmak ve orman yetiştirme gibi hususlar sayılabilir. Ancak, Cumhuriyet döneminde bu hizmetlerin pek çoğu Tarım ve Orman Bakanlıkları tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır.

d-İktisadi ve Ticari Alanlardaki Hizmetleri

Bu alanlarda il özel idarelerine verilen görevlerin en önemlileri ticaret odaları, sanayi odaları, ticaret borsaları açmak, kredi kurumları kurmak, sergi, pazar, panayır açmaktır. Cumhuriyet döneminde bu görevlerin de hemen tamamı, çıkartılan kanunlar gereği, Ticaret, Sanayi, Maliye ve Köy İşleri Bakanlıkları tarafından üstlenilmiştir.

e-Çeşitli Diğer Hizmetler

İl özel idareleri vali ve kaymakam konaklarının inşası, döşenmesi, bakımı, valilik makam otomobilinin işletme giderleri ile valilik temsil giderlerinin karşılanması ve köylere telefon irtibatının sağlanması gibi çeşitli diğer bazı görevleri de üstlenmişlerdir.

2-1-4- İl Özel İdarelerinin Organları

İl özel idarelerinin üç organı vardır.

- a) Vali,
 - b) İl genel meclisi,
 - c) İl daimi encümeni.
- a) Vali

Vali ilde hem genel idarenin başı, dolayısıyla merkezi yönetimin temsilcisi, hem de il özel idaresinin yürütme organıdır. Vali merkezi yönetim tarafından atanmaktadır.

Özerk kuruluşlar arasında yer alan il özel idarelerinin organı olan valinin seçimle değil de atanma yolu ile işbaşına gelmesi zaman zaman tartışma konusu olmuştur. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yerel yönetimlerin sadece karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ilkesi kabul olunmuştur. Bu durumda yürütme organı olan valinin merkez tarafından atanması Anayasa'ya aykırı düşmemektedir.

b) İl Genel Meclisi

İl özel idarelerinin genel karar organı olan il genel meclisi ilçeler adına seçilen üyelerden oluşur. Üye seçimi tek derecelidir ve nispi temsil yöntemine göre yapılmaktadır. İl genel meclisinin görev süresi beş yıl olup üye sayısı ilçelerin nüfusuna göre değişmektedir. Bu seçimlerde her ilçe bir seçim bölgesidir.

Karar ve danışma organı olan il genel meclisleri, valinin havale ettiği ya da meclis üyelerinin teklif ettiği hususları görüşüp karara bağlarlar. Havale ya da teklif edilen hususların il genel meclisinin uğraş alanına girmesi ve genel

meclisin bu konuda karar almaya yetkili bulunması gerekir. İl genel meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarında otuzar günü geçmemek üzere olağan olarak toplanır. Toplantı süresi sona erdiğinde gündemdeki konuların görüşülmesi bitmemişse meclis toplantıyı on gün uzatır ve gerekçesini İçişleri Bakanlığı'na bildirir.

c) İl Daimi Encümeni

İl özel idaresinin bir diğer karar organı da il daimi encümenidir. İl daimi encümeni kendi adına gerçekleştirdiği görevlerin yanında il genel meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda, acele olan hususlar için onun adına da karar alabilir. Bu durumda alınan kararların sonradan il genel meclisi tarafından da kabul edilmesi gerekir. Aksi takdirde il daimi encümeninin aldığı kararlar ortadan kalkar. İl daimi encümeninin kendi adına aldığı kararlara ise meclisin müdahale hakkı yoktur.

İl daimi encümeni il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Bunların farklı ilçelerden olması zorunludur. Ayrıca beş yedek üye seçilir. Merkez ilçe dahil, ilçe sayısı beşten az olan illerde il daimi encümenine nüfusu en çok olan ilçeden iki üye seçilir.

İl daimi encümeni başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez.

Vali, il daimi encümeni kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere; meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir. Encümen kararında üçte iki çoğunlukla ısrar ederse encümen kararı kesinleşmiş olur. Ancak vali, gerektiğinde encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak kararın iptali için idarî yargı mercilerine başvurabilir. Uygulama idarî yargı merciinin kararına göre yapılır.

2-1-5- İl Özel İdareleri ve İdari Vesayet

İl özel idarelerinin karar, eylem ve işlemleri ile organları kanunlarda öngörülen esaslar dahilinde merkezi yönetimin denetimine tabidir⁸¹. Bu denetim idari vesayet denetimi aracılığı ile gerçekleştirilmektedir.

İl genel meclisinin yürütmeye ilişkin bütün kararlarının önce valinin onayından geçmesi gerekir. Vali, onaylamadığı kararlara belli süre içinde (20 gün) Danıştay nezdinde itiraz edebilir. İl genel meclisinin bazı kararları da hükümetin veya ilgili bir bakanlığın onayına tabi tutulmuştur.

İl özel idarelerinin eylem ve işlemleri de hem İçişleri Bakanlığı'na bağlı mülkiye müfettişleri, hem de Sayıştay denetçileri tarafından teftiş ve tektik olunmaktadır⁸².

Danıştay, valinin başvurusu ve İçişleri Bakanlığı'nın isteği üzerine il genel meclisinin feshine karar verebilir. İl genel meclisinin kanunen belirtilen haller dışında olağan ve olağanüstü toplantılar yapması, kanunla belirtilen yerden başka bir yerde toplanması, siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması sözü geçen Kanun'da sayılan fesih sebeplerinden bazılarıdır. Belirtilen ilk iki durumda, vali ayrıca toplantıları dağıtmak yetkisine de sahiptir⁸³.

2-1-6-İl Özel İdarelerin Sorunları

İl özel idarelerinin organik kanunu, bugün 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiyye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati'dir, geçici olduğu belirtilen fakat, bu isimle 74 yıl yürürlükte kalan söz konusu Kanun'un, ilin genel yönetimini

⁸¹ Bayram ÇOŞKUN : Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi Ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 3 (Mayıs 1996), 39

⁸² Bilal ERYILMAZ : "Yerel Yönetim Sendromu" Yeni Türkiye (Mayıs-Haziran 1995), 342

⁸³ Tahir AKTAN : a.g.m., 21

düzenleyen birinci kısmı yürürlükten kaldırılmış, il özel idarelerini düzenleyen kısmının ise, adı 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun'la İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 3360 sayılı Yasa ayrıca 1913 tarihli Geçici Kanun'un bazı maddelerini yürürlükten kaldırmış, bazılarını da tadil etmiştir. Ancak açılan bir dava üzerine Anayasa Mahkemesi 3360 sayılı Kanun'un üç maddesini iptal etmiştir. Ayrıca 1930-1987 yılları arasındaki dönemde çıkarılan 11 ayrı kanunla 1913 tarihli geçici kanununun bazı maddeleri değiştirilmiş, bazılarına da ekleme yapılmıştır.

İl özel idarelerinin görevleri esas itibariyle günümüzde birçoğu geçerliliğini yitirmiş olan, 1913 tarihli kanunun 78 maddesi tarafından düzenlenmektedir. İl özel idareleri bugünkü yapı ve işleyişleri bakımından özerk değildirler. Bugün il özel idarelerimiz etkisiz, fonksiyonsuz ve belirsiz bir yerel yönetim birimidir. İl özel idarelerini bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirmek dahi iyimser bir değerlendirme olur.

1864 yılından beri il özel idareleri gerekli yapısal ve hukuksal konumuna oturtulamamıştır. 1913 yılında, il özel idarelerine önemli teknik ve sosyal kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevi verilmiş olmasına karşın zamanla bu görevlerin bir kısmı belediyeler, eğitim, tarım, bayındırlık, sağlık ve ticaret gibi önemli bir kısmı da Milli Eğitim, Tarım, Bayındırlık, Sağlık ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı gibi merkezi idare kuruluşları tarafından üstlenilmiş ancak bu görevler mevzuatta il özel idarelerinden alınmamıştır. Bunun yanında il içerisinde merkezi yönetim kuruluşları ile il özel idaresi arasında görev ve yetkiler bakımından karmaşa yaşanmakta, bir hizmetle ilgili birden fazla kuruluş görevli hale gelmiştir⁸⁴. Uygulamada il özel idareleri görevlerini yerine getirememektedir.

⁸⁴ Bilal ERYILMAZ, Mustafa ŞEN : 2000'li Yıllara Doğru Yerel Yönetimler, MÜSİAD Araştırma Raporları (1994),18

Kırsal yöreye hizmet vermekte görevli olan il özel idareleri kendilerine artık yerel yönetim denilemeyecek ölçüde merkezi yönetim hiyerarşisi içine girmiş, merkezi yönetimin üstlendiği görevlerden çok sınırlı bir kesimini merkezden gönderilen mali kaynaklarla ve tümüyle merkezi yönetim personeli eliyle yürüten merkezi yönetim kuruluşu olmuştur⁸⁵. Bu noktada il özel idareleri her görevi yapabilir veya hiçbir görevi yapamaz tarzında garip bir hukuki ve fiziki durumun içine itilmiştir⁸⁶.

Halkın oylarıyla belirlenen organların merkezi yönetimin ataması ile gelen vali tarafından yönetilmesi, ülkemizdeki siyaset ile idare arasındaki farklılaşmanın gerçekleşmemesinin en büyük göstergesi olup, demokrasi düşüncesine aykırıdır.

2-2-BELEDİYELER

2-2-1- Belediyelerin Tarihsel Gelişimi

Ülkemizde modern anlamda yerel yönetim düşüncesi ilk olarak merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Osmanlı İmparatorluğu zamanında başkent İstanbul’ da Tanzimat ile başlamıştır.

Belediye olarak ilk uygulama, 1854 yılında Fransızların komün idaresi esas alınmak sureti ile kurulan “İstanbul Şehremaneti”dir. Şehremaneti’nin başında merkez tarafından tayin edilen ve merkezin başında bulunan Şehremini (Belediye Başkanı), şehreminin yanında ise Bab-ı Ali tarafından

⁸⁵ Bilal ERYILMAZ, Mustafa ŞEN : a.g.e.,21

⁸⁶ Ahmet BAŞSOY : İl Özel İdarelerimiz, Yeni Türkiye, Mayıs-Haziran (Ankara,1995), 393

seçilen ve padişahça atanan üyelerden oluşan “ Şehremaneti Meclisi” bulunmaktaydı. Bu meclisin üyeleri esnaf ve bazı ileri gelen memurlar olup, Tanzimat öncesindeki kadılık kurumundaki yardımcı kurullara benzemekte ve istişari nitelik taşımaktaydı ⁸⁷.

Şehremaneti denemesi devam ederken 1857 yılında, adını Paris’teki modern bir semtten alan Altıncı Daireyi Belediye kuruldu ve batı tarzı belediye teşkilatının tüm şehre yaygınlaştırılması için uygulama başlatılmış oldu⁸⁸.

Bir devlet memuru olan ve padişahça atanan daire müdürünün yanında yine Bab-ı Ali tarafından seçilip padişahça atanan yedi kişilik Daire Meclisi vardı. Daire’nin; temizlik, su yolu bakım ve onarımı, aydınlatma, fiyat kontrolü, itfaiye, kendisine ayrılan gelirleri toplama gibi yerine getirdiği görevleri vardı⁸⁹.

Altıncı Daire’nin elde ettiği nispi başarı belediye teşkilatının merkezde ve taşrada yaygınlaşmasında etkili olmuş, bu uygulama örnek alınarak 1868 yılında “ Der saadet Idare-i Belediye Nizamnamesi” yayımlanarak İstanbul’ un on dört ayrı belediye dairesine ayrılması öngörülmüştür⁹⁰. Ancak, bu on dört belediyeden ancak dördünün kuruluşu tamamlanabilmiştir

Osmanlı İmparatorluğunda, 1877 yılında ilk meşrutiyet meclisinin kabul ettiği “ Der saadet Belediye Kanunu” Altıncı Daire’nin bu ayrıcalığına son vererek bütün belediyeleri Şehremaneti’ ne bağlamıştır⁹¹. Osmanlı İmparatorluğu döneminde belediyeler konusundaki son düzenleme olan 1910 tarihli “ Der saadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat” ile belediye daireleri ve şehremaneti meclisi kaldırılarak dokuz belediye şubesi ile

⁸⁷ Fatih Türe : “Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler” Yerel Gündem, Yıl 2, Sayı 5, (Mayıs 2000), 38

⁸⁸ Bilal Eryılmaz : Yerel Yönetim...A.G.M., 347

⁸⁹ Bilal Eryılmaz :“Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması (İstanbul, Birleşik Yayıncılık, 1992), 106

⁹⁰ İlber Ortaylı : Türkiye’de Taşra Yönetimi Ve Yöneticiliğinin Evrimi, Türkiye’de Mülki İdare Amirliği, Ed. Kurthan Fişek (Ankara,1976),51

⁹¹ İlber ORTAYLI : Türkiye’de Taşra Yönetimi ve , 51

encümen kurulmuştur. Belediyelerin bu statüsü 1580 sayılı Kanunun çıkarılmasına kadar devam etmiştir.

Belediyelerin, halen geçerli olan 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu olmak üzere iki temel kanunu bulunmaktadır.

Ülkemizde belediye kurulmasına ait hükümler belediye kanununun yedinci maddesinde belirtilmiştir. Nüfusu 2000' i geçen köylerde köy halkının isteği, bu isteğin oylama ile resmileştirilmesi, ilgili idare kurullarının olumlu kararı, Danıştay'ın incelemesi, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onaylaması süreçlerinden sonra bir köyde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması için 2000 nüfus şartı zorunlu değildir.

2-2-2-Belediyelerle İlgili Yasal Düzenlemeler

Belediyelerin halen iki organik kanunu vardır. İki 1930 yılında çıkartılan 1530 sayılı Belediye Kanunu, diğeri de 1984 yılında yürürlüğe konan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'dur.

Büyükşehir belediyeleri, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde kurulmuş olan belediyelerdir. Bu belediyelerin organik kanunu 3030 sayılı Kanun'dur. Ancak 3030 sayılı Kanun'da öngörülmeyen hususlarda bu belediyeler de 1580 sayılı Kanun'a tabidirler.

2-2-3- Belediyelerin Görevleri

Belediyelerin görevleri esas itibariyle, beldelerini geliştirip güzelleştirmek ve belde sakinlerinin yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamaktır.

Belediyelere gerek Belediye Kanunu ile gerekse diğer kanunlarla verilen görevleri aşağıdaki şekilde gruplandırmak mümkündür⁹².

a) Sağlık ve Sosyal Yardım Görevleri

Bu görevlerin çoğu halk ve çevre sağlığını korumak amacıyla düzenleme ve denetleme ile ilgili görevlerdir.

Bunlar belediye hastaneleri, dispanserler, doğum evleri kurmak; salgın ve bulaşıcı hastalıklarla mücadele etmek, halkın yiyeceği, içeceği ve kullanacağı maddelerin satıldıkları yerleri, halk ile temas eden esnaf ve satıcıların sağlık ve temizlik denetimlerini yapmak gibi görevlerdir.

b) Bayındırlık Görevleri

Beldenin halihazır haritasını ve imar planlarını yapmak, imar programları yapmak, her çeşit arsa ve arazi düzenlemelerini yapmak, parselasyon planlarını hazırlamak ve onaylamak, imar planında gösterilen yol, köprü ve benzeri tesisleri inşa etmek, inşaat ruhsatı vermek ve bunların mevzuata ve imar planına uygunluğunu denetlemek, imar çalışmaları için gerekli kamulaştırmaları yapmak.

c) Kültür ve Eğitim Görevleri

Halk için kütüphane ve okuma salonları açmak, bazı meslek erbabını yetiştirmek için kurslar düzenlemek, tiyatro ve müzeler tesis etmek, stadyumlar ve yarış yerleri yapmak.

d) Tarım ve Hayvancılık Görevleri

Beldenin sokak ve meydanlarını plana ve programa uygun olarak düzenlemek, ağaçlandırmak, belediye bahçeleri, fidanlıkları ve çocuk bahçeleri yapmak, hayvanat ve bitki bahçeleri yapmak ve işletmek.

⁹² Nuri TORTOP : a.g.e.,100-104 : Halil NADAROĞLU :a.g.e.,206-208

Salgın ve bulaşıcı hayvan hastalıklarıyla mücadele konusunda hükümetçe alınacak önlemlerde hükümete yardımcı olmak, bu amaçla bütçelerine ödenek koymak, belediye sınırları içerisinde hayvan kesim yerlerini düzenlemek, hayvan pazarları ve barınaklarının sağlık ve temizlik koşullarını denetlemek, soğuk hava depoları tesis etmek.

e) Ekonomik Görevleri

Belediyelerin iktisadi ve ticari yaşamla ilgili düzenleyici görevleri vardır. Bu görevlerden başlıcaları şunlardır:

Fiyat denetimi yapmak, ölçü ve tartı aletlerini kontrol etmek, pazar yerleri tesis etmek, sergi ve panayırılar açmak gibi hizmetler gören belediyeler bizzat ekonomik ve ticari teşebbüste de bulunabilirler.

f) Esenlik Görevleri

Beldenin düzen ve esenliği ile ilgili görevlerdir. Belediyeler, beldenin ve belde halkının, sağlık, esenlik ve refahını sağlamak, beldenin düzenini korumak amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak belediye kanunları koyar ve uygular.

g) Çeşitli Görevleri

Belediyelere 1580 sayılı Belediye Kanunu, ve diğer kanunlarla çeşitli görevler verilmiştir. Bunlardan başlıcaları; turizmle ilgili çalışmalar yapmak, sokaklara isim vermek ve binaları numaralandırmak,

2-2-4-Belediyelerin Organları

Belediye tüzel kişiliğinin; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organı vardır.

a) Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediyenin en yetkili karar organıdır. Belediye meclisi üyeleri, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyeti Seçimi Hakkında Yasa hükümlerine uygun olarak belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur⁹³.

Belediye meclisi üyelerinin seçimi tek dereceli ve onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil usulüne göre yapılır. Belediye meclisi üyeleri beş yılda bir yapılan mahalli idare seçimleriyle seçilirler. Görev süreleri beş yıldır. Ancak, seçim dönemi bitmeden seçimin yenilenmesi halinde, seçilen belediye meclis üyelerinin görevi o seçim dönemine kadar sürer.

Belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçimi için, her belde bir seçim çevresidir. Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerin belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçiminde ise her ilçe bir seçim çevresidir. Belediye meclislerinin üye sayısı, beldelerin nüfuslarına göre 9 ile 55 arasında değişir.

b) Belediye Encümeni

Belediye organlarından ikincisi belediye encümenidir. Belediye encümeni, belediyenin hem karar ve yürütme hem de danışma organı niteliğindedir⁹⁴.

Belediye encümeni; belediye başkanı, belediye hizmet birim başkanları ve seçilmiş üyeler olmak üzere üç değişik unsurdan oluşur. Bunlar;

- Belediye Başkanı

Encümene başkanlık eder. Kendisinin bulunamayacağı toplantılara başkanlık etmek üzere yerine birini görevlendirir.

⁹³ Nuri TORTOP : a.g.e.,103

⁹⁴ Halil NADAROĞLU : a.g.e.,219

-Belediye Hizmet Birim Başkanları

Birim başkanları, encümenin doğal üyeleridir. Bunların sayıları belediyenin örgütlenme durumuna göre değişiklik göstermektedir. Yani, daha büyük belediyelerde daha çok birim başkanı bulunurken, daha küçük belediyelerde ise daha az birim başkanı bulunmaktadır.

-Belediye Meclisi Üyeleri Arasından Seçilen Üyeler

Belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği üyelerdir. Encümenin seçilmiş üyelerinin hizmet süresi bir yıldır. Ancak, süresi sona eren üyelerin yeniden seçilmesi mümkündür.

c-Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organıdır.

Belediye başkanları, seçimle işbaşına gelirler. Belediye başkanlığı sıfatının seçimle kazanılması biçimi 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Yasa ile düzenlenmiştir. Bu kanunun ikinci maddesine göre; Belediye başkanları, doğrudan doğruya beldedeki seçmenler tarafından “serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm” esaslarına göre beş yılda bir yapılan mahalli idare seçimleriyle seçilirler. Görev süreleri beş yıldır.

Belediye başkanlığı seçiminde çoğunluk usulü uygulanmakta olup, belediye başkanlığı seçimi için her belde bir seçim çevresi kabul edilir.

Belediye başkanlığına seçilme şartları 2972 sayılı Kanunun dokuzuncu maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; Belediye başkanı olabilmek için, belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğini taşımak gerekir.

Belediye başkanları, gerektiğinde atama yolu ile işbaşına getirilebilir. Belediye Kanunu’nun 94. üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulunca gerekli görülmesi halinde tespit edilecek bazı beldelerden il merkezi olanların belediye

başkanlarının İçişleri Bakanlığı'nca, il merkezi olmayanlarınkinin de bağlı oldukları illerin valileri tarafından atanması ve çıkarılması veya bu görevin vali ya da kaymakamlara verilebilmesi kabul edilmiştir.

2-2-5-Belediyeler ve İdari Vesayet

Belediyeler üzerindeki idari vesayet il özel idarelerine oranla daha hafiftir⁹⁵. Bunun somut kanıtı, belediye meclisi kararlarından birçoğunun onaya gerek kalmadan doğrudan doğruya uygulamaya konulabilmesidir. Oysa, il genel meclisi kararlarının tümü valinin onayı ile yürürlüğe konulabilir.

Belediyeler üzerindeki idari vesayetin kapsamı⁹⁶;

- a- Belediye organlarının kararları üzerindeki vesayet,
- b- Belediyelerin organları üzerindeki vesayet,
- c- Belediyelerin personeli üzerindeki vesayet.

Belediye organlarının-meclislerinin, ya da encümenlerinin bir kısım kararları ancak yetkili merciin onayı sonunda uygulanabilmektedir. Hangi kararların hangi merciinin onayına sunulması gerekeceği Belediye Kanununda belirtilmiştir. Bunlar arasında mahallin en büyük mülki amirini, bazı Bakanlıkları, Bakanlar Kurulunu, İl İdare Kurulunu ve Danıştay'ı saymak mümkündür.

Belediyelerin organları üzerindeki vesayetin en önemlisi, Danıştay'ın gerektiğinde belediye meclislerini feshetme yetkisine sahip bulunmasıdır. Bu husustaki yetkinin Danıştay'a verilmiş olmasının nedeni 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde;

⁹⁵ Bayram COŞKUN : a.g.m.,39

⁹⁶ Bayram COŞKUN : a.g.m.,39;Halil NADAROĞLU : a.g.e.,221; Tahir AKTAN : a.g.m.,19

“Mahalli İdarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur”

hükmünün yer almış olmasıdır. Belli koşullar altında belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığı’nca görevden alınabilmesi de organlar üzerindeki vesayet bir başka örneğidir.

Belediye personeli üzerindeki vesayet ise oldukça karışıktır⁹⁷. Örneğin, belediye memurlarına üst dereceden maaş ya da prim verilebilmesi için Bakanlar Kurulu kararı gereklidir. Belediyelerce görevlendirilecek sağlık personelinin Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı’nca, teknik personelin Bayındırlık ve İmar Bakanlığı’nca atanacağına ait hükümler vardır.

2-2-6-Belediyelerin Sorunları

Türk kamu yönetiminde yerel yönetim birimi olarak en fazla özerkliğe sahip olan kuruluşlar belediyelerdir. Bu güne kadar yapılan reform çalışmalarında en fazla ağırlık belediyelere verilmiştir. Hata yerel yönetim reformu ile belediye reformu çoğu zaman eş tutulmuştur. Ancak yapılan bu çalışmalara rağmen belediyelerin ciddi bir reforma ihtiyacı devam etmektedir. Belediyelerin en önemli sorunlarının başında ölçek sorunu ve yeterli mali kaynak eksikliği gibi sorunlar gelmektedir.

⁹⁷ Osman MERİÇ : a.g.m.,24

2-3-BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

2-3-1- Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi

Ülkemizdeki yüksek nüfus artış hızı ve iç göç dolayısıyla hızlı bir büyüme süreci yaşayan büyük kentler, zamanla, tabi bulundukları yönetim sisteminin sınırlarını zorlamaya başladılar⁹⁸. Belirli bir nüfus büyüklüğüne ve sosyo-ekonomik ağırlığa ulaşan bu kentlerde daha önceden karşılaşılmayan tür ve boyutta sorunlar meydana gelmeye başlamasına rağmen, bu sorunları çözmekle yükümlü belediyeler mevcut hukuki rejim içerisinde gerekli yetki ve malî kaynağa sahip değildiler. Geniş bir coğrafi alana sahip olan ülkemizde, en büyük belediye ile en küçük belediyenin aynı hukuki statüye tabi olması, özellikle büyük yerleşim merkezlerinde idari sorunlar doğurmaktaydı.

Bu durumun bir sonucu olarak, “metropol”, “anakent” ya da “Büyükşehir” olarak ifade edilen kavramların etrafında yeni fikirler ortaya atılmaya, Batı ülkelerindeki bu alandaki uygulamalardan da esinlenilerek, Türkiye’de de bu yönde bir değişikliğin gerçekleştirilmesi tartışılmaya başlandı⁹⁹. Ancak 1961 Anayasası, birden çok sayıda mahalli idare birimini kapsayan bir Büyükşehir yönetimi kurulmasına imkan tanımaktaydı¹⁰⁰.

12 Eylül 1980 askeri müdahalesinin ardından, Millî Güvenlik Konseyi’nin 34 sayılı kararı ile, büyük şehirlerin yakınında bulunan küçük yerleşim yerleri, tüzel kişilikleri kaldırmak suretiyle ana belediyelere bağlanmışlardır¹⁰¹. 4 Aralık 1981 tarihinde çıkan 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun’la “enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye

⁹⁸ Hikmet KAVRUK : Anakente Bakış (Hizmet-İş Sendikası, Ankara,2003), 48

⁹⁹ Halil NADAROĞLU : a.g.e.,204

¹⁰⁰ Hikmet KAVRUK : a.g.e.,51

¹⁰¹ Hasan CANPOLAT: (Ed.) a.g.e.,113

hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanması amaçlanmıştır. Daha sonra 23 Mart 1984 tarih ve 195 sayılı kanun hükmünde kararname ile Büyükşehir belediye sistemi bir çerçeveye oturtulmuştur. Bu kanun hükmünde kararnamenin yerini de daha sonra 27 Haziran 1984 tarihli 3030 sayılı yasa almıştır.

2-3-2- Büyükşehir Belediyeleriyle İlgili Yasal Düzenlemeler

Büyükşehir Belediyelerinin tabi olduğu kanun, 1984 yılında yürürlüğe konan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'dur.

Büyükşehir belediyeleri, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde kurulmuş olan belediyelerdir. Bu belediyelerin organik kanunu 3030 sayılı Kanun'dur. Ancak 3030 sayılı Kanun'da öngörülmeven hususlarda bu belediyeler de 1580 sayılı Kanun'a tabidirler.

2-3-3- Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

Belediyelerin görevleri esas itibariyle, beldelerini geliştirip güzelleştirmek ve belde sakinlerinin yerel ortak ihtiyaçlarını karşılamaktır¹⁰².

1-Büyük şehir yatırım plan ve programlarını yapmak,

2-Büyük şehir nazım imar planlarını yapmak yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını onaylamak ve denetlemek,

3-Yolcu ve yük terminalleri, katlı otopark yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek,

¹⁰² Hasan CANPOLAT: (Ed.) a.g.e.,115

4-Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak,

5-Yeşil sahalar parklar bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor dinlenme eğlence ve benzeri yerleri yapmak yaptırmak, işletmek veya işletletmek,

6-Büyükşehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak işletmek veya işletletmek,

7-Yiyecek ve içecek maddelerin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak, işletmek,

8-Mezarlık alanları tespit ve tesis etmek , işletmek,

9-Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirlemek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek,

10-Meydan bulvar cadde sokak ve yol isimleri ile bunlar üzerindeki binalar numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

11-Toptancı halleri ve mezbahalar yaptırmak ,işletmek veya işletletmek,

12-İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tespit etmek, fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri tespit etmek ve bu kuruluşları denetlemek,

13-İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak,

14-Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak ,

15-Büyük şehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek,

2-3-4- Büyükşehir Belediyelerinin Organları

Büyükşehir belediyelerinin üç organı bulunmaktadır:

1. Büyükşehir belediye meclisi,
2. Büyükşehir belediye encümeni,
3. Büyükşehir belediye başkanı,

Bunlardan ilk ikisi karar, üçüncüsü yürütme organıdır.

Büyükşehir sınırlarındaki ilçe ve alt kademe belediyelerinin organları ise, 1580 sayılı Belediye Kanuna göre teşkilatlanan diğer belediyelerin hukuki statüsüne tabidir.

1-Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, belediye sınırları içinde kalan ilçe ve alt kademe belediye meclislerinin en çok oy alan beşte bir oranındaki üyeleri ile bu belediyelerin başkanlarından oluşur. Meclise Büyükşehir belediye başkanı başkanlık eder. Meclisin görev süresi beş yıldır.

Meclisin olağan toplantıları kasım, mart ve temmuz aylarında yapılır. Olağanüstü olarak toplanmayı gerekli kılan hallerde de 1580 sayılı Kanundaki esas ve usullere göre olağanüstü toplantı yapılabilir.

Büyükşehir belediye meclisi, belediye meclislerinin doğal görevlerinin yanında ilçe meclislerinin kimi kararlarını görüşmek ve onaylamak yetkisine sahiptir¹⁰³.

¹⁰³ Selçuk YALÇINDAĞ : a.g.e., 88

2-Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeninde başkanın dışında seçilmiş üye yoktur. Başkanlığını Büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin yaptığı encümen; genel sekreter ile Büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel birim başkanlarından oluşur.

Encümenin toplantı ve çalışma esasları ile görevleri konusunda 3030 sayılı Kanunda özel düzenlemeler bulunmadığından, bu konularda 1580 sayılı Kanunun diğer belediye encümenleri için öngördüğü ilke ve esaslar geçerlidir.

3-Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, Büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir. Görev süresi beş yıldır. Başkanlığın herhangi bir nedenle geçici veya sürekli olarak boşalması hallerinde bu görev, Büyükşehir belediye meclisince seçilen bir başkan vekili tarafından yürütülür.

Başkan, belediye başkanlarına verilen kanuni görevler yanında, ilçe ve alt kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde temel yürütme, koordinasyon, temsil ve denetim makamıdır. Gerektiğinde görev ve yetkilerinin bir bölümünü ilçe ve alt kademe belediye başkanlarına devredebilir.

Başkan, Büyükşehir ve ilçe ya da alt kademe belediye meclislerinde alınan bütün kararların bu meclislerde tekrar görüşülmesini talep edebilir. Meclisler kararlarında 2/3 çoğunlukla ısrar ederlerse karar kesinleşmiş olur.

2-3-5- Büyükşehir Belediyelerinin Sorunları

Ülkemizde uygulanan büyükşehir yönetim sistemi sürekli tartışma konusudur. Mevcut yapıda aksaklıklar görülmesine rağmen, köktenci çözüm yolları aranmadığından dolayı, sorunlar ağırlaşarak devam etmektedir.

Ülkemizde büyükşehir özelliği taşımayan yerleşim yerleri, gelir bölüşümünden daha fazla pay almak için büyükşehir belediyesi olarak örgütlendirilmişlerdir. Ülkemizde il ve ilçe kurulmasında görülen çarpık anlayış, büyükşehir kurulmasında da görülmektedir. İdari yapımız oy kaygısı ile düzenlene gelmiştir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında, gelir ve yetkilerin paylaşımı konusunda karışıklık vardır. Günümüzde ilçe belediyeleri hizmet sunmak için büyükşehir belediyesine bağımlı bir durumdadır.

Mevcut yönetsel yapı içinde, merkezi idare, il idaresi, il özel idaresi ve Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanları çakışmaktadır¹⁰⁴. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ve nüfusları arasında büyük dengesizlikler vardır.

Anakent yönetimi ile ilgili yasada bir taraftan merkeziyetçi kültür bazı öğelerini kururken, bazı yerleşme çabaları kısmi de olsa kendini göstermiştir¹⁰⁵.

Anakent yönetimleri de diğer yerel yönetimler gibi özerkliğe sahip değildirler. 1982 Anayasasının 127. maddesine göre seçilmiş temsilcilerin, İçişleri Bakanı tarafından görevden alınabilmesi kuralı anakent belediye başkanı ve anakent belediye organları içinde geçerlidir. Vesayet denetimi anakent belediyeleri üzerinde de oldukça ağırdır.

3030 sayılı yasa ile pek çok görev anakent belediyelerine bırakılmıştır ve bunlar sayma yoluyla belirtilmiştir. Halbuki, yerel demokrasinin gelişimi için ilçe belediyelerin temel alındığı ve anakent çapında hizmetlerin yönetimi ve koordinasyonunun anakent belediyelerine bırakıldığı bir sistemin uygulanması doğru ve işlevsel olabilirdi. Mevcut sistemde ilçe belediyeleri anakent

¹⁰⁴ Kemal GÖRMEZ: Bir Metropolitan Kent Ankara ,Odak yayınları (Ankara,2004),105

¹⁰⁵ Kemal GÖRMEZ: Yerel Demokrasi ve Türkiye,Vadi yayınları (Ankara,1992), 23

belediyelerinin bir organı gibi algılanmaktadır. İlçe belediyeleri hem merkezi idarenin hem de anakent belediyelerinin yoğun vesayet denetimi altındadır.

3030 sayılı yasaya göre, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeninden oluşan anakent belediyesinin organlarından en güçlüsü şüphesiz belediye başkanıdır. Başkan hem yürütmenin hem de karar organı olan belediye meclisin başkanıdır. İlçe belediyeleri meclislerine göre güçlü olan anakent meclisinin güçlü bir başkana sahip olması "yerel demokrasi"yi zedeleyen bir yapı oluşturmaktadır. Anakent yönetiminde mevcut sistem belediye başkanını tek yetkili konumuna getirmiştir.

Anakentlerde yaşanan birçok sorunun temelinde çarpık, hızlı, düzensiz ve sorunlu olarak nitelendirilen kentleşme olgusu yer alır. Ülkemizde İstanbul, Ankara ve İzmir gibi birkaç büyükşehir dışında kalanlar, büyükşehir özelliği taşımamaktadır. Ülkemizde kentsel bütünleştirme sağlanamamıştır, kente intibak sürecinin yaşandığı mekanlar olan gecekondu ve gecekondu kültürü anakentlere özgü önemli bir sorun haline gelmiştir¹⁰⁶. Anakent yönetimleri ağır vesayet denetimi altındadır. Anakent ve ilçe belediyelerinin bütçeleri valinin onayına tabidir. Anakent belediye meclisi kararlarının önemli bir bölümü valinin denetimine tabi tutulmuştur.

¹⁰⁶ Kemal GÖRMEZ: Yerel Demokrasi ve,17

2-4-KÖYLER

2-4-1-Köylerin Tarihsel Gelişimi

Köy, çok eski zamandan beri var olagelen bir topluluktur. Bu topluluğun devletin idari örgütü içinde ayrı bir tüzel kişiliğe, dolayısıyla mahalli idari hüviyetine sahip oluşu ise oldukça yenidir¹⁰⁷.

Türkiye’de köy idaresinin esasları Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul olunan 18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Köyün tüzel kişiliğe sahip olması, dolayısıyla hukuki açıdan mahalli idare birimleri arasında yer alması da ancak bu yasa ile mümkün olabilmıştır¹⁰⁸.

Köy Kanunu, köyü üç ayrı açıdan tanımlamıştır¹⁰⁹.

1) “Nüfusu iki bin’den aşağı yurtlara köy denir.” (Madde 1)

2) “Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.” (Madde 2)

3) “Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve iş bu yasa ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. (Madde 7).

Yukarıdaki tanımlardan üçüncüsünde köyün tüzel kişiliğe sahip bulunduğu açıklanmak istenmiştir. Ancak, 1961 ve 1982 Anayasaları bu konuda açık bir çözüm getirmiş ve 1961 Anayasası’nın 116. ve 1982 Anayasası’nın 127. maddelerinde köylerin birer kamu tüzel kişisi oldukları açıkça belirtilmiştir.

¹⁰⁷ İlber ORTAYLI : Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler (Ankara,1983),41

¹⁰⁸ Halil NADAROĞLU : a.g.e.,241

¹⁰⁹ Hasan CANPOLAT : (Ed.) a.g.e.,131

Türkiye’de Köy Kanunu’nun uygulandığı köylerin sayısı halen 36000’in üstündedir¹¹⁰.

2-4-2-Köylerle İlgili Yasal Düzenlemeler

Türkiye’de köy idaresinin esasları Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul olunan 18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Kanun’la düzenlenmiştir. Köyün tüzel kişiliğe sahip olması, dolayısıyla hukuki açıdan mahalli idare birimleri arasında yer alması da ancak bu yasa ile mümkün olabilmiştir.

2-4-3-Köyün Görevleri

Köy Kanunu, köye ait işleri iki gruba ayırmıştır. Bunlardan birincisi zorunlu olan işler diğeri ise köylünün isteğine bağlı olan işleridir.

Köyün zorunlu işleri esas itibariyle sağlık, temizlik, yol, su ve okul işleri ile ilgili hizmetlerdir. Köyün isteğe bağlı işleri ise köye hamam, çamaşırlık, pazar yeri ve çarşı yapmak gibi hizmetlerdir.

Köyün görevlerini şu şekilde sayabiliriz¹¹¹;

1. Çevre Sağlığı ve Koruması Görevleri
2. Sosyal Yardım Görevleri
3. Bayındırlık Görevleri
4. Kültür ve Eğitim Görevleri
5. Tarım ve Hayvancılık Görevleri
6. Ormancılık Görevleri
7. Hayvancılık Görevleri

¹¹⁰ TOBB : a.g.e.,93

¹¹¹ Hasan CANPOLAT: (Ed.) a.g.e.,135

8. Ekonomik Görevleri

9. Köyün Dirlik ve Düzeniyle İlgili Görevler

2-4-4-Köyün Organları

Köy tüzel kişiliğinin organları; Köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtardır.

Bunlardan ihtiyar meclisi ile köy derneği danışma ve karar organları, muhtar ise yürütme organıdır.

a-Köy Derneği

Köy derneği, köy idaresinin bir tür karar ve seçim organıdır.

Köy Kanunu'nun 20. maddesine göre köy derneği; köy muhtarını ve köy ihtiyar meclisi üyelerini seçme hakkı bulunan kadın, erkek tüm seçmenlerin oluşturduğu bir kuruldur. Köy derneği, köylünün doğrudan yönetime katılmasını sağlayan köy yönetimine özgü bir organdır.

b-İhtiyar Meclisi

İhtiyar meclisi, köyle ilgili işlerin yerine getirilmesini sağlayan, denetleyen ve bunların yürütülmesine ilişkin kararlar alan bir organdır.

İhtiyar meclisi iki tür üyeden oluşur. Bunlardan biri seçimle göreve gelen üyeler, diğerleri ise doğal üyelerdir. İhtiyar meclisinin seçimle iş başına gelen üyeleri, köy derneği tarafından tek dereceli ve çoğunluk usulüne göre 5 yıllık bir süre için seçilir.

Köy muhtarı, ihtiyar meclisinin başkanıdır. Köy öğretmeni, köy imamı birinci sınıf köy ebesi ile köy sağlık memuru köy ihtiyar meclisinin doğal üyeleridir. (Köy Kanunu, md. 23)

Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeliği seçimleri de, 2972 sayılı Kanun'a tabi olup, beş yılda bir yapılır.

c-Muhtar

Köyün en büyük mülki amiridir. Köy tüzel kişiliğinin başı olarak muhtar, köyde hem hükümeti hem de köy halkını temsil eder.

Muhtarlar, ihtiyar meclisi ile birlikte beş yılda bir yapılan seçimle ve çoğunluk usulüne göre köy derneği tarafından seçilir. Başka bir deyişle, muhtarlık seçimine ilişkin iş ve işlemler seçim kurullarınca yürütülür. Siyasal partilerce aday gösterilemezler. Görev süreleri beş yıldır.

Köy muhtarlığının herhangi bir nedenle boşalması halinde, ihtiyar meclisinin birinci üyesinin durumu yazılı olarak ilgili seçim kuruluna ve mahallin en büyük mülkiye amirine bildirmesi üzerine muhtarlık görevi mülki idare amiri tarafından atanacak muhtar vekiline yürütülür.

2-4-5-Köy ve İdari Vesayet

İl özel idareleri ve belediyelerde olduğu gibi birer mahalli idare ünitesi olan köy idareleri üzerinde de idari vesayet uygulaması mevcuttur. Bu uygulama esas itibarıyla köy idarelerinin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde yürütülmektedir¹¹². Köy idarelerinin vesayet makamı kaymakam ve vali gibi mahalli mülki amirleridir.

Köy idarelerinin kararları üzerindeki vesayet uygulamasının en önemlisi, Kaymakam veya vali; köy muhtarlarının köyün yararına olmayan kararlarını bozabilir. Ancak, muhtar yerine kendiliklerinden karar veremezler¹¹³. Ayrıca, köy derneğinin köyün isteğine bağlı olan görevlerini zorunlu olanlar arasına

¹¹² Hasan CANPOLAT: (Ed.) a.g.e.,131

¹¹³ Tahir AKTAN : a.g.m.,8

alma kararı ancak kaymakamın ya da valinin onayı ile kesinleşir. Köy bütçelerinin de kaymakam veya valilerce onaylanması gerekir.

Mahalli mülki amirlerin köy idaresinin organları üzerinde de vesayet denetimi mevcuttur¹¹⁴. Örneğin, vali veya kaymakam, köy işlerini ve kanunlarla verilen öteki görevlerini yapmayan muhtarlara yazılı olarak ihtarda bulunur. Muhtar bundan sonra da iş görmemeye devam ederse yetkili idare kurulu kararı ile görevinden uzaklaştırılır.

Zorunlu işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerine mahalli idare kurulunca on liradan elli liraya kadar para cezası verilebilmesi yolundaki hüküm de köy idaresi organları üzerindeki idari vesayetin bir diğer örneği olarak kabul olunabilir.

2-4-6-Köy İdarelerinin Sorunları

Köy yerel yönetim birimlerinin tabi olduğu kanun 1924 yılında çıkarılmıştır. Köy idareleri halen birçok hükmü geçerliliğini yitirmiş bu kanunla idare edilmektedir. Köy idareleri mevcut durumda yerel yönetim birimi olma özelliğini yitirmiş ve bugüne kadar yapılan yerel yönetim reformu çalışmalarında köy idareleri genellikle ihmal edilmiştir. Köy yerel yönetim birimleri bugün adeta merkezi yönetimin bir birimi haline gelmiştir.

¹¹⁴ Bayram COŞKUN : a.g.m.,14

2-5-YEREL YÖNETİMLERİN SORUNLARI

1- Yerel Yönetimlerle İlgili Yürürlükteki Mevzuatın Yetersiz Kalması,

Mahalli idarelerin temel kanunları bugün yetersiz kalmaktadır.Bu doğaldır.Çünkü il özel idaresi kanunu Osmanlı imparatorluğu döneminde 1913 yılında çıkarılmış bir kanundur. Bazı maddeleri tadil edilmiş olmakla beraber ilgili kanun halen yürürlükte dir. Köy kanunu 1924, belediye kanunu 1930 yılında çıkartılmıştır. Aradan geçen ve yetmiş yılı aşan süre içinde mahalli hizmet kavramında ve mahalli idare konusunda öylesine değişiklikler olmuştur ki, bugün için bu kanunlar yasal çerçeve olarak ihtiyaca cevap verememektedir.

2- Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim Arasındaki Gelir Ve Hizmet Bölüşümündeki Yetersizlikler ,

Mahalli idarelerle merkezi yönetim arasında bir görev kargaşası yaşanmaktadır, bu görev kargaşası yerel yönetimlerin kendi aralarında da görülmektedir. Örneğin Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında bu kargaşa sıkça yaşanmaktadır. İl özel idareleri için organik kanunda öngörülen hizmetlerin büyük bir kısmı zamanla merkezi yönetime devredilmiştir.Köy idareleri için öngörülen hizmetlerde Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü aracılığı ile yine merkezi yönetim üstlenmiştir. Belediyeler için öngörülen hizmetlerden bazıları da teknikteki gelişmeler vb. sebeplerden ötürü yine merkezi yönetime devredilmiştir. Buna karşın teknikteki ve toplumdaki bazı gelişmeler yerel yönetimlere yeni bazı görevler yüklenmiştir.

Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında gelir bölüşümü en önemli sorunlardan biridir. Anayasa da yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanacağı hükmü yer almaktadır, fakat bu hükme rağmen özellikle belediyeler gelir yetersizliğinden sürekli şikayet etmektedirler. Yine tartışma sadece merkezi

yönetim ile yerel yönetimler arasında değil; yerel yönetimlerin kendi aralarında da gelir bölüşümünde ihtilaflar bulunmaktadır.

3- Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Anlayışındaki Farklılıklar,

Mahalli idarelere ilişkin sorunların arasında idari vesayet uygulamasından kaynaklanan sorunlar en önemli sorunlardan birisidir. İdari vesayet denetimin önceden mi, sonradan mı olması gerektiği hususunda tartışmalar vardır.

İdari vesayet uygulamada, köy idarelerine çok katı, il özel idarelerine ise belediyelere kıyasla daha sıkı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Mahalli idareler üzerindeki vesayet denetiminde hukukilik denetiminden ziyade yerindelik denetimi olarak uygulanmaktadır. Mahalli idarelerin üzerindeki vesayet denetimi oldukça ağırdır.

4-Yerinden Yönetim İlkesinin Etkin Bir Şekilde Uygulanmasındaki Yetersizlikler,

Anayasanın 123. maddesinde yerinden yönetim ilkesi yer almaktadır. Ancak yerinden yönetim ilkesi belediyeler dışında kalan yerel yönetim birimlerinde etkin bir şekilde uygulanmamaktadır. Yerel yönetimlerin yetkileri 1950'lerden itibaren haklı bir sebebe dayansın dayanmasın merkezi yönetime aktarılmıştır. Bu eğilimin haklı görülebilecek nedenleri de vardır. Bazı hizmetler, çeşitli sebeplerden dolayı zaman içinde mahalli niteliğini kaybetmiştir. Bazı hizmetlerde yerel yönetimler tarafından etkin bir şekilde sunulamadıkları gerekçesi ile merkezi yönetime aktarılmıştır. Bütün bu gelişmelerin sonunda il özel idareleri neredeyse merkezi yönetimin taşra birimi haline gelmiş, köy idareleri ise kanun açıdan sahip oldukları tüzel kişilik hariç tutulursa, ayrı bir yerel yönetim birimi olmak niteliğini kaybetmiştir. Belediyeler ise mahalli idare özelliklerini kısmen koruyabilmışlardır.

5- Yerel Yönetimlerle İlgili Yapılanmada Demokratik Niteliklerin Yetersizliği,

Bugünkü yerel yönetim sistemimiz yeterince demokratik değildir. Yerel yönetimler yürütülebilir karar alma konusunda, özerklikten geniş ölçüde yoksundurlar. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimin ağır vesayeti altında olmaları yürütülebilir karar almalarını engellemektedir.

Yerel yönetim kurumuna demokratik nitelik kazandıran en önemli değerlerden birisi olan, yerel yönetimlere halk katılımının sağlanması,¹¹⁵ katılım yollarının açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılmasıdır. Türk yerel yönetim sisteminde halkın yönetime katılımı ve katılım imkanları sınırlıdır.

Yerel yönetimlerimiz, hemşerinin yerel yönetimlerde olan bitenlerden düzenli bir biçimde bilgi edinmesine ve kendi sesini duyurmasına yeterince olanak sağlayacak yapıya sahip değildirler.¹¹⁶ Oysa demokratik yerel yönetim anlayışı çerçevesinde, yerel yönetim kuruluşlarımızda yönetsel saydamlık bakımından, hemşerilerin bilgi edinme hakkına sahip olması gerekir.

6- Yerel Yönetimlerin Güçsüzlüğü,

Yerel yönetim kuruluşları yerel halkın ihtiyaçlarına göre hizmet sunacak yeterli yetkiye, kaynağa ve özerkliğe sahip değildir. Yerel nitelikli hizmetlerle ilgili yerel yönetimlerin sorumluluğu ve yetkisi sınırlıdır. Türkiye’de yerel yönetimlerin görev alanları hem çok dardır, hem de bu alan giderek başlangıçta öngörülen sınırın altına düşmüştür, yerel yönetimlerin yetkisindeki birçok görev merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir.¹¹⁷

Yerel yönetimler üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel tercihleri belirleme, politika belirleme, planlama ve benzeri nitelikte yürüme gücüne sahip karar almaları oldukça sınırlı ve görece önemsiz konularda söz konusudur.

¹¹⁵ KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu (TODAİE Yayınları, Ankara, 1992), 3

¹¹⁶ KAYA : a.g.e.,3

¹¹⁷ KAYA : a.g.e.,4

Yerel yönetimler hizmet gereklerine uygun bir şekilde kaynak yaratma, bazı vergiler koyma ve toplama, dolayısı ile akçal yeterlilik ve kaynak yaratma konusunda oldukça sıkıntılıdırlar.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİM REFORMU

3-1-Mahalli İdareler Reformu Konusunda Bugüne Kadar Yapılan Çalışmalar;

Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma çalışmaları, işletme ve organizasyonlardaki paradigma değişimine paralel olarak ortaya çıkan kamu yönetiminde yeniden yapılanma, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde zorunlu bir uygulama alanıdır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın önemli bir parçası olan, yerel yönetimlerde yeniden yapılanma çalışmaları da aynı sürecin ürünüdür.

Ülkemizde özellikle son yıllarda, defalarca hazırlanan ve kamu oyuna sunulan tasarımlarda, mevcut yerel yönetim sistemimizin köklü olarak yeniden yapılandırılması yerine, mevcut sistem değişmez bir veri olarak alınmış, yerel yönetim reformu bazı yetki ve kaynakların merkezden, yerel yönetimlere aktarılmasından ibaret görülmüştür.

A-Planlı Dönemden Önce Yapılan Çalışmalar;

A-Neumark Raporu

Planlı dönemden önce hazırlanan en önemli raporlardan biri, İstanbul Üniversitesi Profesörlerinden olan F. Neumark'ın 1949 yılında Başbakanlığa sunduğu "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Esasları Hakkında Rapor" isimli çalışmadır. 1947 yılında Başbakanlığın tarafından başlatılan çalışmalar

Profesör Neumark tarafından tamamlanmıştır. Bu rapor şu hususlar üzerinde durmaktadır¹¹⁸:

a-Aşırı kırtasiyeciliğe karşı idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi temin edilerek, kanunların yeniden kodifikasyonuna gidilmesi,

b-Bazı bakanlıkların ve genel müdürlüklerin birleştirilmesinin sağlanması,

c-Bakanlıklar bünyesi içinde rasyonalizasyon komisyonlarının kurulması,

d-Devlet dairelerinde büro makinelerinin kullanılmasının sağlanarak memurların yetiştirilmesi temin edilmesi,

e-Kamu yönetiminin sorunlarının çözümü ve halka açıklanması amacıyla Başbakanlığa bağlı enformasyon bürosu kurulmasının sağlanması,

f-Kamu personelinin ülke genelindeki dağılımında yaşanan dengesizlikler ortadan kaldırılarak çalışanların niteliklerini artıracak tedbirler alınması,

g-Kamu personelinin ücret sistemi yeniden düzenlenerek baremde yatay ve dikey ilerleme sağlanması,

gibi öneriler yer almaktadır. Bu raporda genel kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik öneriler yer almış, yerel yönetimlere özel bir ağırlık verilmemiştir.

B-Barker Raporu

Bu çalışma James M. Barker başkanlığında Milletlerarası Kalkınma Bankasına mensup bir heyet tarafından “Kalkınma Planı için Tahlil ve Tavsiyeler” isimli rapor halinde 1951 yılında Türk hükümetine sunulmuştur.

¹¹⁸Burhan AYKAÇ,Hüseyin YAYMAN,M. Akif ÖZER: Türkiye’de İdari Reform Hareketlerine Eleştirel Bir Yaklaşım, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 5, Sayı 3 (2003),162

Çeşitli alanlardan onüç uzmandan oluşan bir komisyon tarafından hazırlanmıştır. Bu raporda, Türk kamu yönetimine ilişkin şu önerilere yer verilmiştir¹¹⁹;

a-Türk kamu yönetiminde yetki devri acil olarak gerçekleştirilerek yetki ve sorumlulukların yeniden dağıtılmasının sağlanması,

b-Ülke düzeyinde yönetimin daha etkili, verimli ve sağlıklı işlemesi için, yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi,

c-Merkezde bir Devlet Personel Dairesinin kurulması,

Bu raporda kamu hizmetlerinin daha rasyonel ve verimli sunulabilmesi için, yerel nitelikli hizmetlerin ve bazı gelir kaynaklarının yerel yönetimlere devredilmesi önerilmektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yeni bir görev ve gelir paylaşımına gidilmesi de öneriler arasındadır.

c-Martin-Cush Raporu

James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından hazırlanan ve 1951 yılında Maliye Bakanlığına sunulan raporda¹²⁰;

a-Üst düzey yöneticilere yetki devredilmesi suretiyle, rutin işlerden kurtulmalarının sağlanması ve birimlerinin gerçek iş ve görevleri ile ilgilenmelerini sağlayacak yeni düzenlemelere gidilmesi,

b-Devlet dairelerinde çalışma usul ve metotlarının birleştirilmesi amacıyla organizasyon ve metot birimlerinin kurulmasının sağlanması,

c-Kamu personeli politikalarını tespit etmek, geliştirmek ve tek bir elde birleştirmek amacıyla Devlet Personel Dairesinin kurulmasının sağlanması,

¹¹⁹ Ali KUYAKSIL : Türkiye’de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları, Çok Partili Dönem (1945-1963)(Der Yayınevi,İstanbul,1963),27

¹²⁰ Ali KUYAKSIL : a.g.e.,35

B-Planlı Dönemde Yapılan Çalışmalar;

Bu dönemde yerel yönetim reformuna ilişkin oldukça önemli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalardan özellikle MEHTAP ve KAYA raporlarının tespit ve önerileri bugün dahi geçerliliğini korumaktadır.

a-MEHTAP Projesi

Planlı dönemde yerel yönetim reformu ile ilgili en önemli çalışma MEHTAP “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” dir. 1962 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile başlatılan projenin amacı, yönetim yapısında hızlı bir ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmeye elverişli değişiklikler yapmaktır.¹²¹ Bu projede yerel yönetimlerle ilgili öneriler arasında yerel yönetimler ve yerel yönetimlerin merkezle münasebetlerinin incelenmesi önerisi yer alır.

MEHTAP raporunun önerisi üzerine, 1964 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu, yerel yönetimler konusunda bir araştırma yapılması için Prof. Dr. Fehmi Yavuz’a görev vermiştir. Bu araştırma Yavuz tarafından 1966 yılında tamamlanmış ve “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma” adıyla yayımlanmıştır.

Bu araştırmanın sonucunda yerel yönetimlerle ilgili şu öneriler getirilmiştir¹²²;

a-Yerel yönetimleri ilgilendiren yasa tasarıları, bir görüş ve felsefeye göre değerlendirilmelidir.

¹²¹ Ruşen KELEŞ :Yerel Yönetimler (Ankara,Turhan kitapevi, 1983), 280

¹²² Fehmi YAVUZ:Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma (Ankara,TODAİE,1969), 24.

b-Yerel yönetimlerin kümelenmesinde gelir ölçütünün kullanılmasından vazgeçilmelidir.

c-Yönetmel vesayet yetkisini kullanacak yönetimler arasında bir uyum sağlanmalıdır.

d-Devletin denetimi etkisiz yöntemlerden kurtarılmalı, denetim ve gözetim yetkileri Bakanlar Kurulundan çok bakanlıklarda toplanmalıdır.

e-Merkezi yönetimde yeniden düzenleme yapılırken, yerel yönetimler göz önünde bulundurulmalıdır.

f-Arazi ve yapı yazımı hemen yapılmalı, kamulaştırma ilkeleri değiştirilmelidir.

g-Yerel yönetimlerin personel sorunu, devlet memurlarınıninkine koşut olarak çözümlenmeli ve meslek içi eğitimleri sağlanmalıdır.

Bu araştırmanın ardından, İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu yerel yönetimlere ilişkin yeniden düzenleme ilkelerini belirlemiştir.¹²³ Bu ilkeler;

a-Yerel yönetimlerin yerel özerklik anlayışından yaralanmaları temel felsefe olarak kabul edilecektir.

b-Yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetim, yerel yönetimlerin inisiyatiflerini önlemek yerine, öğretici ve yapıcı bir niteliğe kavuşturulmasına önem verilecektir.

c-Sosyal ve ekonomik kalkınmaya etki eden alanlarda, hizmetlerin devletle yerel yönetimler arasında paylaşılmasını ve bu yolla mahalli imkanları harekete geçirerek toplumun kamu hizmetlerine katılmasının sağlamak ana felsefe olarak benimsenmiştir.

¹²³ İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler Ve Öneriler (TODAİE Yayını, Ankara,1972),41

d-Yerel yönetimlerin gruplandırılmasında, nüfus, gelişme düzeyi ve gelişme potansiyeli gibi ölçütlere yer verilecektir.

e-Yerel yönetimlere koşullu ve teknik yardımlar yapılacaktır.

Bunların yanında Prof. Yavuz'un önerilerine uygun olarak, belediyelerin büyük kentler, kentler ve kasabalar olarak gruplandırılması ve bunlar içinde; birinciler için şehircilik ve bölge plancılığı ilkesinin, ikinciler için imar plancılığının, kasabalar için ise toplum kalkınması yaklaşımlarının uygulanması¹²⁴ önerilmektedir.

Bu çalışmaların ardından hazırlanan, Belediye Yasası Tasarısı belediyeleri büyüklüklerine göre kümelendirmiştir. Nüfusu yüz bini aşan belediyelere Büyükşehir belediyesi denilmiştir.

MEHTAP projesine bağlı olarak, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarınca; Belediye, Belediye Gelirleri, İl Özel Yönetimleri, Emlak, Mali Tevzin Akçal Denkleştirme kanun tasarıları hazırlanmıştır. Ancak bunlar yürürlüğe girme şansı bulamamıştır.

Sonuç olarak MEHTAP projesinin önerilerinden pek çoğu uygulama imkanı bulamamıştır. Bu tarihe kadar yerel yönetimler ve yerel yönetim reformu ile ilgili yapılan en kapsamlı ve kayda değer araştırma ve inceleme MEHTAP raporu ile yapılmıştır. Ancak raporun önerilerinin birçoğu günümüzde de geçerliliğini korumasına rağmen uygulama imkanı bulamamıştır.

b-İç Düzen Projesi

İçişleri Bakanlığı tarafından 1967-1971 yılları arasında yapılan çalışmalarla hazırlanan bu projenin amacı, ilgili Bakanlar Kurulu kararında şöyle belirtilmiştir."İçişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla İçişleri

¹²⁴ Ruşen KELEŞ: a.g.e., 280

Bakanlığı teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile bakanlığa bağlı ve denetimi altındaki kuruluşlar ve yerel yönetimler üzerinde amaç, görev ve yetkilerin dağılışı, hizmetlerden sorumlu personel, teşkilat yapıları ve teşkilatın işleyişi; İçişleri Bakanlığının görev ve hizmetleri ile ilgili faaliyetlerde bulunan diğer kuruluşlar üzerinde, İçişleri Bakanlığı ve teşkilatı ile ilişkiler, aralarındaki görev karmaşıklığı ve koordinasyonu araştırılacaktır.”

Bu projenin sonunda çalışma sonuçları; belediyeler, köyler ve il özel idarelerine ayrılmış kitaplar halinde yayımlanmıştır. Bu araştırmanın sonuçlarından hareketle İçişleri Bakanlığı on iki yasa tasarısı hazırlamıştır¹²⁵. Bunlar il özel idareleri, belediyeler, köyler, belediye cezaları, yerel yönetimler enstitüsü, yerel yönetimler mali denetleme kurulu, metropoliten hizmet birliği, yerel yönetimler iktisadi teşebbüsleri ve yerel yönetimler memurları yasa tasarılarıdır. Ancak bu tasarıların hiçbirisi yasalaşma fırsatı bulamamıştır.

c-İdari Reform Danışma Kurulu Raporu

Bu rapor 1971 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile kamu kesiminin yeniden düzenlenmesinin yönünün ve yöntemlerinin tespit edilmesi amacıyla oluşturulan danışma kurulu tarafından hazırlanmıştır.

Bu çalışma MEHTAP raporunun bir devamı sayılabilir. Bu raporda MEHTAP raporunun uygulamaya sokulamaması, çalışmaları yönlendirecek ve koordine edecek merkezi bir birimin oluşturulmamasına bağlanmış ve bu boşluğu doldurmak amacıyla merkezi bir birimin kurulması önerilmiştir.

Bu raporda ayrıca idari reform çalışmalarının bir süreç olduğu vurgulanmıştır. Bu raporun yerel yönetimlerle ilgili önerileri şu şekildedir¹²⁶.

¹²⁵ Selçuk YALÇINDAĞ : Yerel Yönetimleri Yeniden Düzenleme Çalışmaları Ve Yeni Bir Bakanlık, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 1, Sayı 5 (1992), 21

¹²⁶ İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler Ve Öneriler, TODAİE, Ankara, 1972

a-Yerel yönetimlere idari özerklik tanınmalıdır.

b-Yerel yönetimlerin görevleri liste usulü ile saptanmalıdır.

c-İlçe yerel yönetimlerinin kurulması çalışmalarına başlanmalıdır.

d-Belediye kurulması için gerekli asgari nüfus 5000 olmalıdır.

e-Belediyeler nüfus, gelişme potansiyeli ve sosyo-ekonomik koşullara göre kasaba, şehir ve Büyükşehir olarak gruplandırılmalıdır.

f- Mahalle muhtarlıkları kaldırılarak görevleri zabıtaya devredilmelidir.

g- İstanbul ve İzmir gibi kentlerde Büyükşehir yönetimleri kurulmalıdır.

Bu rapor yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynak açısından güçlendirilmelerini önermiştir. Bu rapor yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili oldukça yerinde ve yerel özerkliğe uygun önerilerde bulunmuştur.

d-Yerel Yönetim Bakanlığı

Yerel yönetimlerle ilgili o güne kadar yapılan çalışmaların birikiminin ürünü olarak, 1978 yılında yerel yönetim bakanlığı kurulmuştur¹²⁷. Bu bakanlığın amacı; “Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere tekinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmaktır.” olarak belirtilmiştir.

Bu bakanlığa İller Bankası, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Devlet Planlama Teşkilatından, İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi bağlanmıştır¹²⁸.

¹²⁷ Ruşen KELEŞ: a.g.e., 285

¹²⁸ Selçuk YALÇINDAĞ : Yerel Yönetimleri ...a.g.m.,24

Yerel Yönetimler Bakanlığı kuruluşundan yirmi iki ay sonra kapatılmıştır. Ancak bu dönemde, yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetimi azaltıcı çalışmalarla birlikte belediye gelirlerinin artırılmasına yönelik önemli çalışmalar yapmıştır.

Yerel yönetimler Bakanlığı ülkemizde yerel yönetimlerin gelişmesine önemli katkılar yapmıştır.Yapmış olduğu katkılar şu noktalarda özetlenebilir.¹²⁹

a-Yerel yönetimler bu bakanlık sayesinde, başkentte kendilerine sahip çıkacak özeysel bir örgüte kavuşmuşlardır.

b-Yerel Yönetim Bakanlığı, hükümet karşısında yerel yönetimlerin pazarlık gücünü artıran, kadro ve ödenek almada etkinlik sağlayan, devletin yardımlarını yerel birimlere kanalize eden bir kuruluştur.

c- Yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetiminin akılcı ölçülere indirilmesi için çaba harcamak, bununla ilgili yasal hazırlıkları yapmak, bu bakanlıkça üstlenilmiştir.

d-Yerel yönetim birimlerinin birlikler kurarak güçlenmeleri bu bakanlıkça özendirilmiştir.

e-Birliklerin türlü üretim etkinliklerinde bulunmalarının devletçe desteklenmesi ile, Yerel Yönetim Bakanlığı, yerel yönetimlerin özerkleşmelerine katkıda bulunmuştur.

Bu bakanlık kurulduktan 22 ay sonra kasım 1979' da kapatılmıştır. Bu süre içinde bu bakanlık yerel yönetimlerin özerkliği ve gelir kaynakları oluşturulması konusunda önemli katkılar sağlamış, yerel yönetimlerin önemi konusunda kamuoyunun bilgilenmesini sağlamıştır.

¹²⁹ Selçuk YALÇINDAĞ : Yerel Yönetimleri ...a.g.m.,27

e- KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Projesi

DPT'nin isteği üzerine 1988 yılında, TODAİE tarafından Türk kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi konusunda bir araştırma başlatılmıştır. 1991 yılında bu araştırmanın sonuçları hükümete sunulmuş ve kitap olarak ta basılmıştır. Bu raporlardan bir tanesi de yerel yönetimlerle ilgili rapordur.

Araştırma grubu, yerel yönetimlerle ilgili şu saptamayı yapmışlardır; Kamu yönetiminin yerel topluluklara hizmet üreten kesimi, yerel toplumun hizmet beklentilerini karşılayacak durumda değildirler. Bu birimler yerel topluluklara yeterince etkili ve verimli hizmet üretememekte, yerel toplulukların ekonomik ve toplumsal gelişmesine katkıda bulunamamaktadır¹³⁰. Bu araştırmaya göre, merkezîyetçi yönetim anlayışının egemen olduğu bu kesim, yerel demokrasinin oluşmasının ve kökleşmesinin önünde en büyük engellerinden birini oluşturmaktadır.

Araştırma grubu kamu yönetiminin ve yerel yönetimlerin, geniş kapsamlı ve köktenci bir yaklaşımla yeniden yapılandırılması gerektiği sonucuna varmıştır¹³¹.

Araştırma grubunun yerel yönetimler için model önerisi¹³²; bu model önerisinin temelinde yönetim felsefesinde ve anlayışında köktenci bir değişiklik yapılması gerektiği yer almaktadır.

a-Yerel topluluklara hizmet sunan kamu yönetiminin güçlü, özerk ve demokratik yerel yönetim kuruluşları haline getirilmesi öngörülmektedir.

¹³⁰ Selçuk YALÇINDAĞ: KAYA Projesi Ve Yerel Yönetimler, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 14, Sayı 3 (TODAİE, 1994), 59

¹³¹ Selçuk YALÇINDAĞ: Kaya... a.g.m., 60

¹³² KAYA Yerel ..a.g.e., 23

b-Nüfusu 500'ü aşan köylerin, bir seçim dönemi içinde, belediye haline getirilmesi önerilmektedir.

c-Belli ölçüler çerçevesinde yerel yönetim kuruluşlarına vergi toplama yetkisi verilmesi önerilmektedir.

d-Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin en az düzeye indirilmesi, yönetsel denetim yerine, yerel yönetim birimlerinin birbirlerini demokratik yöntemlerle denetlemesi önerilmektedir.

e-İl özel idarelerine, yerel nitelikteki hizmetlerin önemli bir kısmının devredilmesi önerilmektedir. Valinin il genel meclisi kararları üzerindeki vesayet yetkisine son verilmesi, bunun yerine uygun görmediği kararları bir kez daha görüşülmek üzere meclise geri göndermesi, uyuşmazlık durumunda yargı yoluna başvurulması önerilmektedir.

f-Yerel yönetimlerce toplanan vergilere, il genel meclisinin kararı ile eklemeler yapma, genel bütçeden yerel yönetimlere pay dağıtılmasında nüfusun tek kriter olamaması önerilmektedir.

g-İlçe meclisinin başında aynı zamanda encümeninde başkanlığını yapan kaymakamın bulunması önerilmektedir. Bunun yanında ilçe yerel yönetimlerine görevleri ile orantılı kaynak ve personel verilmesi öneriler arasındadır.

ı-Ülkedeki bütün köylerin belediye statüsüne kavuşturulması, daha küçük yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi önerilmektedir. Köy yönetimlerinin daha katılımcı bir yapıya kavuşturulması da öneriler arasındadır.

i-Belediye kurulması konusunda yetkinin il ve ilçe meclislerine devredilmesi ve bu konuda halk oylaması yoluna başvurulması önerilmektedir.

j-Anakent belediye yönetim sisteminin geliştirilmesi, mevcut anakent ilçe belediyesi modeli yerine, anakent belediyesi semt belediyesi modeli önerilmektedir.

k-Belediye encümeninin adının belediye yürütme kurulu olarak değiştirilmesi, belediye meclis üyelerinin seçiminde seçim çevrelerinin mahalle olması ve seçime ilişkin yasaların çok sık değiştirilmemesi önerilmektedir.

l-Anakent belediye meclisi üyelerinin, ilçe belediye meclislerinden gelmeleri yerine, doğrudan doğruya halk tarafından seçilmeleri önerilmektedir.

m-Anakent belediye başkanlarının, anakent ve ilçe belediye meclislerinin kararlarını onaylama yetkisinin kaldırılması önerilmektedir.

n-Belediyelere genel bütçeden daha fazla pay ayrılması yerine, bazı vergilerin yerel yönetimlere bırakılması veya kimi vergilere yerel yönetimlerin eklemeler yapabilmesi önerilmektedir.

o-Belediyelerin kredi alabilmesinin kolaylaştırılması önerilmektedir.

KAYA projesi yerel yönetimlere ilişkin bugün dahi geçerliliğini koruyan önemli tespit ve önerilerde bulunmuştur.

C-Sivil Toplum Kuruluşları Tarafından Yapılan Çalışmalar;

Özellikle ikinci dünya savaşından sonra yerel yönetim reformu ülke gündeminin önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Günümüze kadar yerel yönetim reformu konusunda bir çok araştırma yapılmış, rapor hazırlanmıştır. Bu çalışmalar içinde sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan çalışmalar da önemli bir yer tutmaktadır. Sivil toplum kuruluşları yaptıkları çalışmalarla, yerel yönetimlerin önemi ve sorunlarının, yerel yönetim reformunun gerekliliği konusunda kamuoyu oluşumunda oldukça etkili olmuşlardır.

a-Türkiye Sosyal, Ekonomik, Ve Siyasal Araştırmalar Vakfının (TÜSES) Çalışması

TÜSES tarafından 1989 yılında, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili bir çalışma yapılmıştır. Bu çalışmada yerel yönetimlerle ilgili bir model önerisinde bulunulmuştur. Bu modelde dört basamaklı bir model önerilmiştir. Bu modele göre¹³³;

a-İlk basamağı muhtarlıklar oluşturmaktadır.Köy ve kent ayrımı yapılmaksızın, yeterli mali ve idari yetkilere sahip, yerel işlerin yürütülmesinde doğrudan etkili olacak muhtarlıklar oluşturulması önerilmektedir.

b-İkinci basamağı belde yönetimi oluşturmaktadır.Belediye yönetimlerine bazı yeni yetkiler sağlayan bu modelle, belde yönetiminin geleneksel organlarına belde derneği ve belde plan denilen beldenin planlı çalışmalarını yürütmekle görevlendirilen bir kurul eklenmektedir.

c-Üçüncü basamağı il yönetimi oluşturmaktadır.İl yönetiminin organları arasına Genel Sekreterlik ve İl Planlama Kurulu eklenmektedir.

d-Son basamak ise bölge yönetiminden oluşmaktadır.Bölge yönetiminin de, meclis, yürütme, yönetim kurulu ve bölge plan örgütü gibi organlara sahip olması öngörülmektedir.

b-Türk Sanayiciler Ve İşadamları Derneği (TÜSİAD)' ın Çalışmaları

1992 yılında TÜSİAD tarafından yerel yönetim reformuna ilişkin Selçuk Yalçındağ'a bir çalışma yaptırılmıştır. Bu çalışmada yerel yönetimlerin sorunları ortaya konmuş ve bu sorunların çözümü için bir model önerilmiştir. Bu modelde kentsel ve kırsal alanlar için ayrı ayrı yönetsel kademeler önerilmektedir.

¹³³ Semih ERYILDIZ : Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma (TÜSES, İstanbul,1989),7

Kırsal alanlar için üçlü bir yapı önerilmektedir¹³⁴;

a-İl yerel yönetimi

b-İlçe yerel yönetimi

c-Köyler ve küçük belediyelerdir.

Bu öneride temel hizmet birimi ilçe yerel yönetimleridir.

Kentsel alanlar için, bu günkü belediyeler ve anakent belediye modeli önerilmektedir.

TÜSİAD tarafından yine 1995 yılında, “Yerel Yönetimler Sorunlar Ve Çözümler” isimli bir rapor yayımlanmıştır. Bu raporda ülkemizde yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu sorunlar incelenmekte, yerel yönetimlerin yerel halka daha yetkin, daha verimli hizmet sunabilmeleri için yeniden yapılandırılmaları gerektiği belirtilmektedir.

Bu rapor 1992 yılında yayımlanan raporun genişletilmiş ve güncellenmiş bir şeklidir.

c-Toplu Konut Yönetimi ve IULA-EMME’ nine Çalışması

Toplu konut idaresi Uluslar arası Yerel yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Örgütü (IULA-EMME) ile işbirliği yaparak, yerel yönetim sistemimizin geliştirilmesi adı altında bir çalışma yapmıştır. Araştırmada yerel yönetimlerin genel konumu ve sorunları, yerel demokrasi, yerel hizmetler, yerel yönetimlerin örgüt yapısı gibi temel konulara yer verilmiştir. Bu çalışma sonucunda belediye ve anakent belediye yasa taslağı hazırlanmıştır.

¹³⁴ Selçuk YALÇINDAĞ: Yerel Yönetimler Sorunlar Ve Çözümler (TÜSİAD,İstanbul,1992)19

d-Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliğinin(TOBB) Çalışması

1995 yılında Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği tarafından yerel yönetim reformu konusunda, özel ihtisas komisyonu kuruldu. Bu komisyon tarafından hazırlanan rapor Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması adı altında 1996 yılında yayımlandı.

Raporda yerel yönetimler ile ilgili güncel gelişmelere yer verilmiş, yerel yönetimlerin sorunları ortaya konulmuş ve sorunlarla ilgili çözüm önerileri sunulmuştur. Bu önerilerin en önemlisi yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını çalışmalarının merkezi yönetim ile birlikte ele alınması gerektiğidir¹³⁵.

Belli başlı öneriler¹³⁶;

a-İl özel idarelerinin yerine ilçe özel idaresi kurulması,

b-Köylerin kaldırılması ve köylerin hepsinde belediye kurulması,

c-Büyükşehir belediye sisteminin kaldırılıp sadece İstanbul için özel bir yönetim modeli oluşturulması,

d-İl sayısının artırılması ve belediye başkanının bütün il sınırları içinden sorumlu olması,

e-Belediye birliklerinin mahalli idare birimlerine dönüştürülmesi,

f-Yürürlükteki organik kanunların ve yürürlükteki mevzuatın yeniden ele alınıp yazılması,

g-Mahalli idarelerin tümü için bir çerçeve kanun hazırlanması,

şeklindedir.

¹³⁵ TOBB : a.g.e., 14

¹³⁶ Ruşen KELEŞ: a.g.e., 291

D-Mevcut Reform Yasa Tasarılarının Değerlendirilmesi

İçinde bulunduğumuz dönemde yerel yönetim reformu güncelliğini korumaktadır ve bu amaçla yasa tasarıları hazırlanmıştır. Bunlar; kamu yönetimi temel kanun tasarısı, il özel idaresi kanunu tasarısı, belediye kanunu tasarısı, Büyükşehir belediye kanunu tasarısı ve belediye ve il özel idaresi gelirleri kanun tasarısı olmak üzere birçok tasarı hazırlanmıştır.

Tasarıların tümü incelendiğinde, tasarıların hazırlayıcılarının Türk kamu yönetim yapısı hakkında yeterli uzmanlık bilgisine sahip olmadığı ve sistemi yeterince incelemedikleri görülmektedir. Ayrıca tasarıların belirli bir reform stratejisi ve alt yapısına sahip olmadığı anlaşılmaktadır.

Tasarı da kullanılan kavramların dikkatli ve yerinde kullanılmadığı görülmektedir. Örneğin il özel idaresi kanun tasarısında genel karar organı bazen “il meclisi” bazen de “il özel idaresi meclisi” kavramları kullanılmıştır.

Tasarılar amaca dönüklük, uygulanabilirlik, hukuka uygunluk, araştırmaya dayalılık, sınırları belirlilik, biçimsel uygunluk yönleri ile mevzuat hazırlama ilkelerine aykırılıklar taşımaktadır¹³⁷.

Tasarılar ile bir işletme yönetim modeli olan toplam kalite yönetimi olduğu gibi kamu yönetimine aktarılmaya çalışılmaktadır¹³⁸.

Tasarılarla yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarırken, yerel yönetimlerin işleyişini demokratikleştirecek düzenlemelere yer verilmemiştir. Yerel yönetimlere aktarılan yetkiler paylaştırılmamıştır. Bu haliyle yerel yönetimlerde keyfî uygulamalarının yolu açılmış olmaktadır. Bu uygulamalara karşı toplumun nasıl korunacağı konusunda tasarı da boşluk vardır.

¹³⁷ Feyzi ULUĞ : a.g.e.,14

¹³⁸ Feyzi ULUĞ : a.g.e.,14

Gündemde olan tasarı büyük ölçüde geçmiş çalışmaların birikiminin sonucu değildir. Yapılan değişiklikler sanki farklı ülkelerdeki kurumların bize adaptasyonu şeklinde ortaya çıkmaktadır¹³⁹.

a-Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı

Kamu yönetimi temel kanun tasarısının amaç bölümünde tanımlanan, “katılımcı saydam ve etkin bir kamu yönetiminin kurulması, kamu hizmetlerinin kaliteli, süratli, etkili, adil ve ekonomik bir şekilde sunulması amacıyla bakanlıkların ve diğer kamu kuruluşlarının teşkili, kaldırılması, mevcutların bölünmesi veya birleştirilmesi ve yeniden yapılandırılması, merkezi yönetimle yerel yönetimlerin teşkilat, görev yetki ve kaynak dağılımı ile bunlar arasındaki ilişkilerin esas ve usullerini düzenlemektir.” ifadesi ile yerel yönetimler reformunun ilk adımı atılmaktadır.

Kamu yönetimi temel kanun tasarısının getirdiği önemli bir yenilik, merkezi yönetimin yetkilerinin tek tek sayılması suretiyle diğer alanlardaki tüm yetkilerin yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Merkezi yönetim kamu hizmetleri ile ilgili standart belirleme, ulusal politikaları tespit etme, yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin ulusal politika ve standartlara, hukuka uygunluğunu denetlemekle sorumlu tutulmaktadır.

Tasarıda; “mahalli ve müşterek mahiyetteki her türlü görev ve hizmetler ile merkezi yönetim tarafından yürütülmesi öngörülenler dışında kalan ve kanunlarla açıkça başka bir kuruluşa verilmeyen görev ve hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilir.” denilmektedir.

Ancak, tasarı “Mahalli müşterek ihtiyaç” kavramının tanımını yapmamaktadır. Bu kavramın tanımlanmaması yerel yönetimlerin görev alanları

¹³⁹ İSBİR, Eyüp Günay , Kamuda Reform, (Kamuda Reform Konulu Söyleşi), Dönemeç, Sayı 74, Kasım-Aralık 2003, 13

ile ilgili bir belirsizlik getirecektir. Mahalli idarelerin görevlerini tanımlayan tasarıdaki 8. madde de çok büyük yorumlara sebep olabilecek genel ifadeler kullanılmıştır¹⁴⁰.

Tasarı ile getirilen yapı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile uyusmamaktadır. Bizim mevcut yönetsel yapımızda asıl olan merkezi yönetimdir. Tasarı ile yerel yönetimler genel yetkili kuruluşlar haline getiriliyor. Genel yetki el değiştiriyor.

Tasarı merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını belirlemekte, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev yetki ve kaynakları yeniden paylaştırmaktadır. Tasarıya göre;

“Merkezi yönetim birimleri, yerel yönetimlerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde ayrıca teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz.”

“Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı mahiyette ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler getirilemez.”

Tasarı, bu maddeler ile merkezi yönetimin genel düzenleme yetkisini kullanarak yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlamasına imkan tanımamaktadır.

Tasarı, yerel yönetimlerin denetimi konusunda, “Mahalli idarelerin kanunlarda verilen temel görev ve hizmetlerden herhangi birini ciddi bir şekilde aksatması ve bu durumun halkın hayatını önemli bir ölçüde olumsuz etkilemesi durumunda, idare bu aksaklıkların giderilmesi için makul bir süre verir. Aksaklıkların bu süre içinde giderilmemesi halinde merkezi yönetim durumun

¹⁴⁰ |SBIR, Eyüp Günay , a.g.e.,11

gerektirdiği tedbirleri alabilir.” ifadesi ile merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde oldukça muğlak bir denetim yetkisi vermektedir.

Maddede söz edilen” hizmetlerin ciddi bir Şekilde aksatılması”,”halkın hayatını önemli ölçüde olumsuz etkilemesi”, “makul bir süre verilmesi”,”durumun gerektirdiği tedbirlerin alınması” gibi ifadeler nesnel ölçütler değildir ve kiŐiye göre farklı yorumlanabilir.

Tasarıda ayrıca halk denetçisi uygulaması getirilmektedir. Ancak halk denetçisinin seçim usulü ve çalışma usulü bu uygulamanın başarısız olmasına yol açabilir.

Halk denetçisinin seçimi il genel meclisi tarafında yapılacaktır. Bu uygulama halk denetçisinin iktidar partisi ya da onun desteği ile seçileceğinden halk denetçisinin tarafsız olması ve bağımsız hareket etmesi dŐnlemez¹⁴¹.

Yerel halk denetçisini yerel yönetim meclisleri seçecektir, halk denetçisinin masrafları da yerel meclisler tarafından karŐılanacaktır. Bu sistem iŐlemez. Denetimin iŐleyebilmesi için halk denetçisinin bağımsız, kimseye karşı sorumlu olmaması, hesap vermemesi gereken bir konumda olmalıdır¹⁴².

Tasarıda kamu hizmetleri ile ilgili görev yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en yakın ve en uygun birime verileceği belirtilmiştir. Bu madde ile Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Şartı’nın en önemli ilkesi olan hizmette halka yakınlık ilkesi benimsenmiştir.

Tasarıda kamu kurum ve kuruluşlarının kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarla ilgili işletme kuramayacakları, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemeyecekleri öngörülmüŐtür.

¹⁴¹ Feyzi ULUŐ :a.g.e., 7

¹⁴² İSBİR, Eyüp Günay , a.g.e.,12

Tasarının 11. maddesinde, Kamu hizmetlerinden yasa ile belirlenenlerin, üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektör ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebileceği belirtilmiştir. Bu düzenleme herhangi bir sınırlama ve hizmetler arasında ayırım yapılmadan kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesine imkan sağlanmaktadır.

Bu düzenleme ile merkezi ve yerel yönetimlerin genel idare esaslarına göre yürütecekleri asli ve sürekli kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesine imkan sağlanmaktadır. Bu düzenleme anayasanın 128. maddesine aykırıdır. Anayasanın 128. maddesinde kamu hizmetlerine ilişkin asli ve sürekli görevlerin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği belirtilmiştir.

Tasarı ile, hizmet bakanlıklarının sayısı onbeş olarak sınırlandırılmış ve bu bakanlıklardan Adalet, İçişleri, Milli Savunma, Maliye, Milli Eğitim ve Çalışma ve Sosyal güvenlik bakanlıkları dışındaki bakanlıkların taşra örgütü kurmaları yasaklanmıştır.

Tasarının 38,39 ve 40. maddelerinde denetim mekanizması yer almıştır. Bu maddelere göre kamu yönetiminde denetim sistemi,

Denetim, iç denetim ve dış denetim olmak üzere ikiye ayrılmıştır. İç ve dış denetim hukuka uygunluk denetimi, mali denetim ve performans denetimini kapsamaktadır. İç denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının üst yöneticileri yada üst yöneticilerin görevlendireceği iç denetçiler tarafından, dış denetimin ise Sayıştay tarafından yapılacağı ve yaptırılacağı belirtilmiştir.

Bu maddede belirtilen dış denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı veya yaptırılacağı ifadesi Sayıştay'ın dış denetim yetkisini devredebileceği anlamına gelmektedir.

Tasarının 46. maddesinde, Hükümetin görevi sona erdiğinde Milli Savunma Bakanlığı müsteşarı dışındaki müsteşarların, başkanlık ve genel müdürlük biçiminde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda, kendi genel kurullarının seçimiyle gelenler dışındaki başkan ve genel müdürlerin görevlerinin kendiliğinden sona ermiş sayılacağı hükme bağlanmıştır.

Bu uygulama kamu görevlerinde ve hizmetlerinde sürekliliği aksatacak, özellikle üst düzey yöneticilerin politize olmalarına yol açacaktır. Ayrıca anayasada ve kamu personel rejimimizde geniş anlamıyla kamu görevlisi hükümetin değil Devlet'in memuru olarak düzenlenmiştir.

Tasarının 49. maddesi ile, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu kaldırılmakta ve denetim kapsamına giren kuruluşların denetim yetkisi Sayıştay'a verilmektedir.

b-İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı

Tasarı ile; merkezi yönetimin sunduğu pek çok hizmet il özel idarelerine bırakılmaktadır. İl özel idareleri il ölçeğinde temel hizmet birimi haline getirilmektedir. Ayrıca tasarı ile il özel idarelerine; il sınırları içinde, belediye ve büyük şehir belediye sınırları dışındaki alanlarda hizmet götürme yetkisi verilmektedir.

Tasarıya göre; İl Özel İdareleri kendi görev ve yetkilerini özerk olarak yerine getirecek bir teşkilata, kurulacak genel sekreterlik sistemi ile kavuşabilecektir. İl meclisi, yetki alanının yer aldığı ilin ihtiyaçlarına ve bütçe imkanlarına uygun bir teşkilat ve personel yapısına kendisi karar verecektir.

Tasarı ile valinin özel idare üzerindeki yetkileri ortadan kaldırılarak kurumun tam anlamıyla bir yerel yönetim birimi haline getirilmesi amaçlanmaktadır¹⁴³.

Belediye ve mücavir alan dışındaki kamu hizmetlerinin koordinasyonu yanında tarihi ve kültürel değerlerin ve mimari mirasın korunması İl Özel idarelerine bırakılmaktadır. Tarım, orman ve çevre konusundaki görevlerin koordinasyonu da İl Özel idarelerine bırakılırken, kentsel alanlar dışındaki kültürel ve ekolojik doku tarım ve yapılaşmada da belirlenmiş ulusal standartlara ulaşılabilmesi hedeflenmektedir

İl ölçeğinde planlama ve eşgüdümüne önem verilmiş, il özel idareleri, yetki ve görev alanlarındaki yerel hizmetler konusunda genel yetkili idareler olarak işlevsel hale getirilmiştir. Bu madde ile, kırsal ağırlıklı hizmetler ve çevre koruma hizmetleri il özel idarelerine verilmiştir.

İl özel idare meclisince gerekli görülmesi halinde ilçelerde, ilçe özel idare teşkilatı kurulabileceği hususu da tasarıyla getirilmiş bir yenilik olarak göze çarpmaktadır.

Reform tasarıları bütünüyle değerlendirildiğinde, merkezi yönetimin birçok görevi il özel idarelerine devredilmektedir.

c-Belediye Kanunu Tasarısı

Tasarı halkın yönetime katılımını ilke olarak benimsemekte ve “ Belediye, belde halkının ve sivil toplum kuruluşlarının kamu hizmetlerine iyi yönetim anlayışı çerçevesinde katılımını teşvik eder, kolaylaştırıcı önlemler alır.” hükmünü getirmektedir. Yine halkın katılımını sağlamak amacıyla belediyelerin

¹⁴³ Feyzi ULUĞ : a.g.e.,9

çeşitli adlar altında geçici veya sürekli danışma meclisleri oluşturabileceği hükme bağlanmıştır.

Tasarı, katılımı bir ilke olarak benimsemekle beraber gerçek anlamda katılımı sağlayacak Türk toplumunun yapısına uygun düzenlemeler getirmemiştir. Katılımı belediyelerin inisiyatiflerine bırakmıştır, yani dileyen belediye bir danışma meclisi oluşturacak ve katılımı gerçekleştirecektir.

Tasarı 3. madde de yerel özerklik ilkesini benimsemiştir. Tasarıda, "belediyeler görevlerini yerine getirmek ve yetkilerini kullanmak bakımından özerktir." ifadesi yer almaktadır.

Tasarı öncelikle belediye kuruluş şartlarını objektif ve gerçekçi kriterlere bağlamak açısından, yerleşimler arası asgari 5000 metre uzaklık ve nüfus ön şartını 2000'den 5000'e yükseltmektedir. Bu düzenleme ile tasarı ülkemizdeki belediyelerin büyük çoğunluğunu oluşturan küçük belediyeler sorununa çözüm getirmeyi amaçlamaktadır.

Tasarının getirdiği yeni bir kavram olarak hemşeri hukuku ve buna göre, hemşerilerin, belediye işlerinde seçme, seçilme, belediye idaresine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresi yardımlarından faydalanma hakları tanınmıştır.

Belediye, çalışmalarında açıklık ve katılımı sağlamak, belde halkının ve sivil toplum kuruluşlarının bilgi edinme taleplerini yerine getirmekle yükümlü görülmekte ve hemşehrileri arasında sosyal ilişkilerin geliştirilmesi ve kente ait kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaların yapılması yükümlülüğü ile kent bilinci oluşumu ön plana çıkarılmaya çalışılmaktadır.

Belediye kanunu tasarısı, 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndaki hükümlerin birçoğunu muhafaza ederken gerek halkın belediye faaliyetlerine katılımı, gerek sivil toplum kuruluşlarından görüş ve öneriler alma yanında muhtarları da

sisteme dahil ederek demokratik ve etkin bir yerel yönetim oluşumuna yaklaşılmaktadır¹⁴⁴.

Belediyelerin ülke düzeyinde birlik kurabiliyor olmaları yanında uluslararası teşekkül ve organizasyonlarla ilişki kurabilmeleri de önemli bir gelişmenin ve değişimin göstergesidir.

Kamu yönetimi temel kanun tasarısının 6.maddesi ve Belediye kanun tasarısının 54. maddesi idari vesayeti düzenlemektedir. Yerel yönetimlerle ilgili olarak hazırlanan (1999 ve öncesi) Yerel Yönetim Reformu yasa tasarılarının büyük ölçüde vesayetçi bir anlayışı yansıtıyor olması, hizmette halka yakın, özerk, kaynak yaratan ve girişimci bir yerel yönetim anlayışı yerine, güçsüz, bağımlı ve edilgen bir anlayışı benimsemesi, merkeziyetçi yönetim anlayışına olan bağımlılığımızı henüz aşamadığımızı göstermektedir.¹⁴⁵ Aykaç'ında belirttiği gibi bundan önceki yasa tasarılarındaki merkeziyetçi yönetim anlayışının, bu reform çalışmasında da aynen devam ettiğini söyleyebiliriz.

Bu tasarıda olumlu bir gelişme olarak, hemşerilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında, bilgilenme hakları olduğu belirtilmiştir. Ancak bunu sağlayacak tedbirlere yer verilmemiştir.

d-Büyükşehir Belediye Kanunu Tasarısı

Yerel yönetim reformunun en önemli ayaklarından biri olarak değerlendirilen 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunundaki değişiklik ile Büyükşehir belediyelerinin sayısı azaltılmaktadır.

¹⁴⁴ Aykut POLATOĞLU : a.g.e.,7

¹⁴⁵ Burhan AYKAÇ: Türkiye'de Kamu Yönetimin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler Ve Yerel Demokrasinin Açmazları, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı 1 (Ankara, 1999), 4.

İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı'nda değinildiği gibi Büyükşehir belediye sınırları içinde il özel idareleri kaldırılmış bu alandaki tüm yetki ve sorumluluklarla imtiyazlar Büyükşehir belediyesine devir olunmaktadır.

e-Belediye Ve İl Özel İdaresi Gelirleri Kanun Tasarısı

1982 Anayasası'nın bu yöndeki açık hükmüne rağmen yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanamadığı bir gerçektir. Görev ve yetki verilmesine rağmen gerekli ve yeterli gelir kaynağı sağlanamadığı takdirde hizmetlerin gereği gibi yerine getirilebilmesine imkan bulunamayacaktır. Bu sebeple bu tasarı ile yerel yönetimlere hizmetlerinin gerektirdiği ve merkezî idareye malî bakımdan bağımlı olmalarını engelleyecek gelir kaynakları sağlanmıştır.

Bu tasarıya göre;

“1.Genel bütçe vergi gelirlerinden % 25'i il özel idaresi ve belediye payı olarak İller Bankasına aktarılır. Genel Bütçe Vergi gelirleri hesaplamasında ÖTV dahil bütün vergiler hesaba dahildir.

Bu payın % 80'i belediyelere, % 20'si de il özel idarelerine nüfusları oranında dağıtılır.

Büyükşehir belediyesi olan yerlerde, bu pay Büyükşehir nüfusu dikkate alınarak hesaplanır. Bu miktarın %35'i Büyükşehir belediyesine, %65'i Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve belde belediyelerine dağıtılır.

2. İl sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinin %8'i gelir saymanlarınca, o ildeki il merkez, ilçe ve belde belediyelerine tahsilini izleyen ay içerisinde nüfusları oranında dağıtılır.

3. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu il genelinde tahsil olunan genel bütçe vergi gelirlerinin % 8'i gelir saymanlarınca tahsilini izleyen ay içerisinde

hesaplanır ve nüfusları oranında Büyükşehir belediyesine ve Büyükşehir dışındaki ilçe ve belde belediyelerine; Büyükşehirlere düşen payın ise % 75'i Büyükşehir belediyesine, %25'i de nüfusları oranında Büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe ve belde belediyelerine dağıtılır.” Şeklinde özetlenebilecek bu gelir kaynaklarının belediyelere tahsis edilen emlak, çevre temizlik ve iletişim vergisi payları yanında çeşitli harçlarla da desteklenmiş olması yerel yönetimlerin mali özerkliğini tesis edecek ve amaçlarını gerçekleştirebilmelerine uyumlu gelir kaynaklarına önemli ölçüde ulaşılmış olmaktadır.

3-2-YÖNETİMDE REFORMUN ANLAMI

Kamu yönetiminde reform ihtiyacını doğuran çeşitli nedenler vardır, nüfus artışı, kentleşme ve sanayileşme, teknolojiye gelişmeler, hizmet anlayışında zamanla ortaya çıkan değişimler, uluslar arası değişim baskıları, kamu hizmetlerinin kalitesinden ve işleyişinden doğan hoşnutsuzluk gibi nedenlerin yanında dünyada yaşanan güncel ekonomik ve siyasal gelişmelerin yarattığı baskılar reform ihtiyacının temel sebebidir.

İdari reform kavramını amacına göre dar anlamda ve geniş anlamda idari reform olarak tanımlayabiliriz.

Geniş anlamda idari reform, devletin işlevi, niteliği ve rolünün yeniden belirlenmesine yönelik köklü düzenlemeleri içerir¹⁴⁶. Bu yaklaşımda mevcut yönetim sisteminin siyasal sistemle ilişkisi, kamu hizmetlerinin kapsamı, felsefesi ve niteliği görev ve kaynak dağılımı, karar süreçleri, yönetsel yöntemler ve personel rejimi gibi kamu kesimine ilişkin tüm değişkenler dikkate alınır.

¹⁴⁶ Kamu Yönetimi Sözlüğü, TODAİE, Ankara, 1998, 105

Dar anlamda idari reform, siyasal ve yönetsel yapıda, yöntemlerde, hizmet ve kaynak dağılımında ve personel rejiminde acil birtakım düzenlemelere gidilmesidir¹⁴⁷.

İdari reform yada diğer bir ifadeyle yönetimin yeniden yapılandırılması kavramı, farklı tanımları bulunan terimlerden biridir.

Yönetimde reform, yönetsel mekanizmanın iyileştirilmesidir. Yönetimde reform, kamu yönetiminde ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve iyi nitelikte hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böyle bir düzen içerisinde iş görmesini sağlayacak çabaların tümüdür¹⁴⁸.

İdari reform, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölüşümünün de, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimlerinde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde, mevcut aksaklıkları, eksiklikleri ve bozuklukları düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli geçici veya sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümüdür¹⁴⁹.

İdari reform terimi; kamu örgütlerinin amaçlarında, görevlerinde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanış biçiminde, mevzuatında, halkla ilişkiler sisteminde, mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli geçici yada sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü olarak tanımlanırken, yönetimin içinde bulunduğu durumla kendinden beklenen durum arasındaki farklılıktan doğan ihtiyaç olarak ifade edilmektedir.

¹⁴⁷ Kamu Yönetimi Sözlüğü : a.g.e.,105

¹⁴⁸ Kenan SÜRGİT: a.g.e.,9

¹⁴⁹ TODAİE : İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler (TODAİE, Ankara,1972), 9

Yönetimde reform kavramı ve çalışmaları Tanzimat'tan beri ülkemizde sürekli gündemin bir parçasıdır. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra idareyi yeniden düzenleme çalışmaları belirli bir ivme kazanmıştır.

İdari reform kavramı ülkemizde oldukça dar kapsamda algılanmış ve uygulanmıştır.¹⁵⁰ Yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları kamu kesiminin ya belli bir bölümünü ya da belirli bir sorunu temel alınarak yapılmıştır. Bütüncül bir yaklaşımla kamu yönetiminde köklü bir felsefe değişikliğini içeren bir anlayış çerçevesinde hareket edilmemiştir. İdari reform devlet aygıtının yalnızca yürütme dalı ile ilgilenmiş ancak bu alanı da yeterince kapsamamıştır. Kamu yönetiminin önemli bir kısmı zaman zaman yapılan reform çalışmalarının dışında tutulmuştur. İdari reformun içeriği de çok sınırlı tutulmuştur. Bu güne kadar hazırlanan reform projelerinde kamu yönetimi teşkilatlanma ve tabi olunan mevzuat açısından ele alınmış, ancak yönetimin temel unsuru olan personel konusunda ya hiç çalışma yapılmamış ya da yüzeysel bir şekilde konu edinilmiştir.

3-3- BAZI ÜLKELERDE YEREL YÖNETİM REFORMU

a-Fransa'da Yerel Yönetim Reformu

Genel kamu yönetimi yapımız ve işleyişi gibi yerel yönetim sistemimiz de, Fransız yerel yönetim sistemi ile yakın bir benzerlik göstermektedir. Bunun nedeni Osmanlı Devletindeki batılılaşma çabalarında Fransa'nın alınmasıdır.

Tekçi üniter bir devlet yapısına sahip olan Fransa'da bugünkü devlet örgütlenmesinin temelini 1958 Anayasası oluşturmaktadır¹⁵¹. Fransa'yı bölünmez, demokratik, laik, sosyal bir cumhuriyet olarak niteleyen 1958

¹⁵⁰ Cahit TUTUM : a.g.e., 70

¹⁵¹ Esat ÇAM: Çağdaş Devlet Sistemleri, İstanbul Üniversitesi Yayını (İstanbul, 1976), 147

Anayasası'nın temel özelliği önceki dönemlere tepki olarak güçlü bir yürütme öngörmesidir.

Fransız yönetim sistemi tekçi-merkeziyetçi yönetime tipik bir örnek oluşturur. Ancak yönetim sistemi katı merkeziyetçi değildir¹⁵². Genel yönetimin taşra örgütü ve yerel yönetimler merkezin denetimi altında olmakla beraber kayda değer bir özecliğe sahiptirler.

Fransız genel yönetim örgütü, merkez ve taşra kuruluşlarından; merkez örgütü, bakanlıklar ve onlara bağlı ve ilgili kuruluşlardan oluşmaktadır¹⁵³. Yerel yönetim sistemi ise, belediyeler, departmanlar (iller) ve bölge yönetimlerinden oluşan üç kademeli bir yapılanmaya sahiptir. Fransa'da yerel yönetimler kendi seçtikleri organlarca yönetilen özerk kuruluşlardır¹⁵⁴.

Fransız anayasası yerel yönetimleri belediyeler, iller ve denizaşırı bölgelerden oluşan bir yapı olarak belirlemiştir¹⁵⁵. Anayasa merkezi yönetim temsilcilerine yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi tanımaktadır.

Fransa'da belediyeler, 19.yüzyıldan bu yana çok az değişime uğramıştır. Fransız yerel yönetim sisteminde belediyeler (Komünler) temel yerel yönetim birimleridir. Belediyeler idari yönden seçimle gelmiş iki organdan oluşur. Bunlar, karar organı olan belediye meclisi ve yürütme organı olan belediye başkanıdır

Bizdeki il özel idarelerine benzeyen departmanlar (iller), ikinci kademe yerel yönetim birimleridir¹⁵⁶. Hukuki açıdan departmanların iki ayrı yönü

¹⁵² Muammer TÜRKER (Ed.):Dünyada Mahalli İdareler (Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları,Ankara,1999), 259

¹⁵³ Muammer TÜRKER : a.g.e., 260

¹⁵⁴ Muammer TÜRKER : a.g.e., 262

¹⁵⁵ Gencay ŞAYLAN: Çağdaş Siyasal Sistemler (Ankara,TODAİE Yayını, 1981), 157

¹⁵⁶ Yusuf ERBAY :Fransa'da İdari Sistem Ve Yerel Yönetimler,Çağdaş Yerel Yönetimler,Cilt 8, Sayı 2, (Nisan 1999),24

vardır¹⁵⁷. Birincisi departman merkezi yönetimin bir birimidir. İkincisi tüzel kişiliğe ve mali özerkliğe sahip bir mahalli idare birimidir.

Fransa'da 1982-1986 yılları arasında köktenci bir yaklaşımla bir yerel yönetim reformu yapılmıştır¹⁵⁸. Bu reformlar kapsamında, yerel yönetim birimlerine yeni görev ve yetkiler aktarılmış, akçal kaynaklar yaratılmış, yerel yönetim kuruluşlarının organları ve işleyişleri daha demokratik hale getirilmiştir.

Reformun belli başlı amaçları şu şekilde belirtilmiştir¹⁵⁹.

- Yerel yönetim kuruluşlarının özerkliğini güçlendirmek,
- Merkezi yönetimce yerine getirilen kimi görevlerin ve hizmetlerin sunulması yetkisini yerel yönetimlere devretmek,
- Yerel siyaseti daha demokratik kılmak,
- Merkezi yönetimle yerel yönetimler arası ilişkileri yeniden düzenlemek,

Yerel yönetim reformu kapsamında 1960'da kurulan bölge idareleri yerel yönetim birimi olarak yeniden düzenlenmiştir¹⁶⁰. Bölgenin yetki ve kaynakları reform öncesinde oldukça sınırlıydı. Reform ile en kapsamlı şekilde düzenlenen ve görev aktarımı yapılan bölge yönetimi olmuştur.¹⁶¹

Reform il yönetimi düzeyinde, merkezi yönetimle yerel yönetimleri işlevsel ve örgütsel açıdan ayırtmış, buna bağlı olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi önemli ölçüde azalmıştır.

¹⁵⁷ Halil NADAROĞLU : a.g.e., 156

¹⁵⁸ Muammer TÜRKER : a.g.e., 264

¹⁵⁹ Tacettin KARAER : Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine, Amme İdaresi Dergisi, cilt 21, sayı 3, TODAİE (Ankara, 1998), 54

¹⁶⁰ Ruşen KELEŞ : Fransa'da Yerinden Yönetim, Çağdaş Yerel Yönetimler , cilt 3, sayı 1 (Ocak 1994), 7

¹⁶¹ Tacettin KARAER : a.g.m., 58

Reform öncesinde bir yerel yönetim birimi olan ilin, yürütme organı ve karar organının başı validir. Reform ile bu uygulama değiştirilmiştir. Reformla beraber il yerel yönetimin yürütme organı, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği meclis başkanıdır. İl içerisinde yerel yönetimle ilgili organlar bu başkana bağlıdır.

Fransız yerel yönetim sisteminde vali reform öncesi son derece geniş yetkilere sahipti. Reformla vali bu yetkilerinden arındırılarak taşrada devleti temsil eden, yönetsel kuruluşların çalışmalarını hukuka uygunluk bakımından denetleyen ve daha çok temsili nitelik taşıyan bir yetkiliye dönüştürülmüştür¹⁶². Vali ancak, idari vesayet denetimi çerçevesinde yerel yönetimlerin kararlarını hukuka aykırı bulması durumunda yargı yoluna başvurabilmektedir. Bu düzenlemeler ile vali'nin yerindelik denetimi yapma yetkisi son bulurken akçal denetim yapma yetkisi de önemli ölçüde sınırlandırılmıştır.

Fransa'da köy kasaba ayrımı yapılmaksızın ve nüfusa bakılmaksızın tüm yerleşim yerleri belediye olarak örgütlenmiştir¹⁶³. Belediye organları belediye başkanı ve belediye meclisidir. Yerel yönetim reformu ile belediyelerin kurumsal yapılarında bir değişikliğe gidilmemiş, yeni görevler verilmemiş, sundukları hizmetlere ilişkin yetkileri genişletilmiştir.

Fransa'da yerel yönetim reformu çerçevesinde önemli bir başarı elde edilmiştir. Bu başarının nedeni, siyasal, sosyal, ekonomik ve kültürel koşulların reforma uygun olmasıdır. Bu dönemde iktidarın arkasında önemli bir siyasi ve kitlesel destek vardır. Parlamento temsilcilerinin önemli bir bölümünün yerel yönetim kökenli olması yerel yönetim reformu için önemli bir avantaj sağlamıştır. Bu dönemde muhalefet de yapıcı eleştirileri ile yasaların eksik yönlerini belirtmiş yapılması gerekenler konusunda iktidara yardımcı olmuştur. Reformun

¹⁶² Tacettin KARAER : a.g.m., 55

¹⁶³ Yusuf ERBAY : Fransa'da İdari Sistem Ve Yerel Yönetimler, Çağdaş Yerel Yönetimler, cilt 8, sayı 2 (Nisan 1999), 64

başarısında belki de en önemli etken, yönetim iktidara gelince hemen geçmiş birikimlerden yararlanarak toplumsal konsensüs içerisinde yasa tasarılarının hızla hazırlanıp yasalaştırılarak uygulamaya konulmasıdır.

b-İngiltere’de Yerel Yönetim Reformu

İngiltere’de idari sistem, tek parlamento ve tek bir hükümet tarafından yönetilen merkezi bir sistemdir. Bu sistem 12. yüzyıldan beri süregelen bir sürecin ürünüdür. İngiltere mahalli idare geleneğinin çok güçlü olduğu bir ülkedir. İngiltere’de yerel yönetimler 1964’e kadar iki kademeli ve tek kademeli bir sistem dahilinde oldukça karışık bir görüntü sergiliyorlardı.

İki kademeli mahalli idare ünitelerinin üst kademesini esas itibariyle polis, eğitim ve yol hizmetlerinden sorumlu Administrative Countiesler (İdari Kontluk) oluşturuyordu. Bu kuruluşların alt kademeleri ise Municipal Boroughs (Belediyeler) ; Urban Districts (Kentsel Bölgeler) ; Rural Districts (Kırsal Bölgeler)’ lerden oluşuyordu¹⁶⁴.

Tek kademeli mahalli idare ünitelerini ise County Borough’lar oluşturuyordu.

İngiltere’de ilk yerel yönetim kuruluşlarının görevleri askeri teşkilatlanma, suçların önlenmesi ve cezalandırılması gibi hususları kapsıyordu. Günümüz yerel yönetimleri ise daha ziyade mahalli mahiyetteki birtakım hizmetleri görmektedir.

İngiltere’de yerel yönetimlerin görevlerini belli bir tasnife göre sınıflandırmak son derece güçtür. İngiltere; Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda’dan oluşur. İngiltere’de yerel yönetimlerin fonksiyonları bir ülkeden diğerine farklılıklar göstermektedir. Ayrıca, iki kademeli sistem içerisinde birçok

¹⁶⁴ Ziya COKER: İngiliz...a.g.m.,79

fonksiyonun hem alt hem de üst kademe idaresine ait olması görevleri sınıflandırmanın bir diğer güçlüğünü oluşturmaktadır..

Yerel yönetimlerin yerine getirmekle görevli oldukları hizmetleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz¹⁶⁵;

a-Eğitim: Eğitim geniş halk kesimini yakından ilgilendiren ve yaygın dışsallık yayan bir hizmettir. 1944 tarihli eğitim yasasına göre merkezi yönetim ana okulu, ilk ve orta dereceli okullar ile yaygın eğitimin yerine getirilmesi konusunda yetkilendirilmiştir.Eğitim hizmetini yerine getirmek için yerel yönetimler İngiltere’de 20 milyar, Galler’de 1,2 milyar pound harcamaktadır. Yine yedi milyonun üzerinde öğrenci 26.000 okulda eğitim görmektedir.

b-Sağlık ve Sosyal Hizmetler: Sağlık hizmetleri 1974’e kadar mahalli meclisler tarafından yürütölmekteyken, bu tarihten itibaren yerel yönetimler ile ilgisi olmayan ve ölkö çapında faaliyet gösteren özerk sağlık otoritelerine devredilmiştir. Bu bağlamda kurulan sosyal hizmetler servisi çocuk sağlığı ve diğer sosyal hizmetlerde ön sıralarda yer almaktadır.

c-Planlama: Bölge çapında yapılması gereken imar planlarını bölge meclisleri yapar ve onaylanmak üzere ilgili bakanlığa gönderir. Uygulama planları da mahalli meclislerin yetkisindedir ve sadece bilgi için ilgili bakanlığa gönderilir. Council’ler görevli oldukları alanlarda iki temel planlamayı yapmakla yükümlüdürler. Bunlar: stratejik planlama ve yerel planlamadır. Stratejik planlama çerçevesinde meclisler polis birimleri kurma, ulaşım, sanayi, konutlaşma vb. aktiviteler için yer tahsis etme gibi görevleri yerine getirirler. Yerel planlama ile görevli metropoliten bölgeler, districtler ve üniter meclisler tarafından yapılmaktadır.

¹⁶⁵ Dünyada Mahalli İdareler, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 27, (Ankara, 1999),328

d-Katı atık toplama: Çöp toplama işi şehir meclislerinde iken çöp imhası görevi bölge meclislerine verilmiştir.

e-Diğer hizmetler: İngiltere ve Galler'de yerel yönetimler tarafından yerine getirilen diğer hizmetler arasında itfaiye hizmetleri, konut, çevre sağlığı, yollar, tüketicinin korunması gibi hizmetler sayılabilir. Bunlardan itfaiye hizmetinin yerine getirilmesi için 33.000 kişi istihdam edilmekte ve yaklaşık 1500 merkez hizmet vermektedir. Tüketicinin korunması hizmeti çerçevesinde yerel yönetimler ticaret standartları koyma, uyuşturucu ile mücadele, yiyeceklerde hijyen sağlama, mezbahaları denetleme gibi görevleri yerine getirmektedirler¹⁶⁶

1965'te İngiltere'de yeniden düzenleme çalışmaları başlamıştır. Bu çalışmalar on yıllık bir süre sonunda 1974' te sonuçlanmıştır.

Yeniden düzenleme çalışmaları ilk olarak Londra mahalli idaresinin sınırları genişletilerek başlatılmıştır. 1966 yılında yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak görüşlerini belirtmek üzere bir Kraliyet Komisyonu kurulmuştur. Bu komisyon raporunu 1969 yılında ilgili mercilere sunmuştur¹⁶⁷. Bu rapor doğrultusunda yerel yönetim reformu çalışmalarına yön verilmiştir.

1965 yılında başlayıp 1974 yılında tamamlanan yeniden yapılandırma çalışmaları sonunda mahalli idare ünitelerinin sayısı yaklaşık 1500'den 500'e indirilmiştir. Tek kademeli mahalli idare ünitesi olan County Boroughs'lar kaldırılmıştır. Reform çerçevesinde counties'ler belli sayılarda districts'lere bölünmüştür¹⁶⁸.

İngiltere'de reformlarla ilgili son çalışma 1984-1985 döneminde yapılmıştır. Bu son düzenlemede Grater London Council (Büyük Londra Konseyi) ve altı metropolitan county councils kaldırılmıştır.

¹⁶⁶ Ziya COKER: İngiliz...e.g.m.,84

¹⁶⁷ Ziya COKER: İngiliz...e.g.m.,85

¹⁶⁸ Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı,21.Yüzyıla Girerken Türkiye'de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar(Ankara,Mayıs 1994),171

1990'lı yıllarda yerel yönetimlerin görev alanlarındaki bir kısım hizmetler merkezi yönetime, bölgesel özerk kuruluşlara, quangolara* ve gönüllü kuruluşlara devredilmiştir. Yine bir kısım hizmetler alt kademelere verilmiş, bir kısmı da tamamen özelleştirilmiştir. Yapılan yeni düzenlemelerle ikinci kademe yerel yönetimlerin yani il meclislerinin rolü daha da arttırılmıştır¹⁶⁹.

Bu düzenlemeler sonucunda yerel yönetimler doğrudan iş yapan değil, işi veren ve sınırları dahilinde işi yapan kamusal otoriteleri izleyen, denetleyen, bunlarla işbirliği yapan kuruluşlar haline getirilmişlerdir.

3-4-TÜRKİYE'DE YÖNETİMDE REFORM ANLAYIŞI VE YEREL YÖNETİM REFORMU

Türkiye'de Osmanlı imparatorluğunun çöküş sürecine girmesinden bu yana, yönetim yapısında sürekli bir düzenleme yapma eğilimi vardır.

Osmanlı imparatorluğunun son yıllarından itibaren modernleşme ve yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları sürekli yapıla gelmiştir. Osmanlının mirası üzerine yönetsel yapısını kuran Cumhuriyet idaresi de Osmanlı yönetim geleneğinin takipçisi olmakla beraber, özellikle 1950'li yıllardan sonra ülkemizde yönetimde reforma yönelik çalışmalar yapılmıştır. Önce yabancı uzmanlardan yararlanılarak raporlar hazırlattırılmış, ardından yerli uzmanlardan yararlanılarak daha kapsamlı raporlar hazırlattırılmıştır. Ancak hazırlanan raporlar pek fazla uygulama şansı bulamamıştır. Ülkemizde Osmanlıdan beri yapılan reform çalışmalarında reformlarda yukarıdan aşağıya doğru bir süreç izlenmiştir.

* Quango'lar özerk nitelikli yarı kamusal kuruluşlardır. Quango'ların finansmanlarını büyük ölçüde kendileri sağlaması gerekirken, günümüzde gerek atamalarında gerekse finansman yapılarında büyük ölçüde merkezi yönetimin etkisi altındadırlar.

¹⁶⁹ Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı : a.g.e. ,171

Cumhuriyet dönemi Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmış ve bu yapıyı yeni rejimin gereklerine göre dönüştürmeye çalışmıştır. Mevcut sisteme eklenen KİT modeli dışında yönetsel yapının radikal bir değişikliğe uğradığını söylemek zordur¹⁷⁰. Cumhuriyet döneminin başlangıcından itibaren yönetsel yapı merkeziyetçiliğini korumuştur.

İkinci Dünya Savaşı'ndan beri kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi amacıyla girişilen, çalışmalar genellikle başarısız olmuş ve elle tutulur olumlu sonuçlar elde edilememiştir.

Ülkemizde reform geleneği uzun bir geçmişe sahip olmakla birlikte, bu reform çalışmalarının hepsinin başarıya ulaştığını ve sonuçlarının alındığını söylemek oldukça güçtür. Bu çalışmalardan beklenen başarı elde edilmemiş olmakla birlikte kendilerinden sonraki çalışmalara ve günümüze zengin bir miras bıraktıkları ortadadır.

Ülkemizde, 1960 tarihine kadar yapılan çalışmalar idari reform konusunda önemli bir aşama olmakla birlikte kesinlikle yeterli değildir. Her şeyden önce idari reformun niteliğini, kapsamını ortaya koyacak çalışma yapılmamıştır. Kişisel görüş ve tavsiyelere uyularak hareket edilmiştir¹⁷¹.

Yönetimde reform konusunda bugüne kadar birçok çalışma yapılmış ve sayısız rapor hazırlanmıştır. Bunlar arasında KAYA ve MEHTAP raporları gibi oldukça iyi hazırlanmış çalışmalar da yer almaktadır. Ancak bütün bu çalışmalara rağmen genelde kamu yönetimi, özelde de yerel yönetim reformuna ilişkin ciddi bir başarı elde edilememiştir.

Yönetim sistemimizin halen, 1930'ların merkeziyetçi bürokratik yönetim anlayışına sahip olması, reformların hazırlanması ve uygulanmasının genellikle

¹⁷⁰Kenan SÜRGİT : a.g.e.,13

¹⁷¹Kemal GÖRMEZ : Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine,Yeni Türkiye,Yıl 1,Sayı 4 (Mayıs-Haziran 1995),330

merkezi bürokrasiye bırakılması, reformların önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir.

Ülkemizde yönetimde reform çalışmaları genellikle ihtilallerden sonra hız kazanmıştır. Ülkemizde idari reform konusunda, yapılan en ciddi çalışmaların, ihtilaller sonrası döneme denk gelmesi ve bir nevi ihtilal ortamının zorlaması ile yapıldığının düşünülmesi oldukça anlamlıdır¹⁷². Bu olgu merkezi yönetimin, yönetimde reform konusundaki isteksizliğinin önemli bir göstergesidir.

Ülkemizde yönetimin iyileştirilmesi çalışmalarına açıkça karşı çıkan hiçbir kişi, grup veya kuruluş yoktur. Fakat bu alanda yapılan çalışmaların, dünyanın neresinde olursa olsun, tam bir başarıya ulaştığı ve eleştirilmediği görülmemiştir. Ülkemizde de bu alanda yapılan çalışmaların uzun zamandır sürdürülmesine karşılık, tam bir başarıya ulaştığını söylemek zordur, bu güne kadar bu alanda yapılan çalışmalardan eleştiri almayı bulunmamaktadır. Hatta daha da ileri gidilerek, birazda abartılı olarak “yönetimin iyileştirilmesinin başarısızlığının” evrensel olduğunu ileri sürebiliriz¹⁷³. Yönetimin iyileştirilmesi çalışmalarının tam bir başarıya ulaştığını söylemek zordur.

Türkiye’de kamu yönetiminin daha verimli ve etkin kılınmasına yönelik çabalar bir dağınıklık ve sahipsizlik içindedir. Ülkemizdeki reform çabaları genellikle bir Bakanlar Kurulu kararı ile veya Bakanlar Kurulu kararnamesi ile başlamaktadır. Bir kararname ile başlayan reform komisyonları, bir süre çalıştıktan sonra çalışma sonuçlarını bir rapora bağlayarak hükümete sunmakta ve dağılmaktadır. Bu komisyonların önerileri ortada kalmaktadır. Önerileri kimin nasıl değerlendireceği ve uygulayacağı hususu ortada kalmaktadır. Örneğin ülkemizde özellikle TODAİE tarafından kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili MEHTAP ve KAYA projeleri gibi oldukça kapsamlı ve

¹⁷² Burhan AYKAÇ : Yönetimin İyileştirilmesi Ve Örgütsel Değişim, Amme İdaresi Dergisi, cilt 24, sayı 1 (Ankara,1992), 124

¹⁷³ Burhan AYKAÇ : a.g.e, 121

dikkate değer raporlar hazırlanmasına karşın, bu raporları uygulamaya aktaracak yapılar oluşturulamamıştır.

Gerek idari reform gerekse yerel yönetim reformunda gerekli çalışmaları yapmakla yükümlü olan siyasal iktidarlar, vatandaşların yönetim hakkındaki yakınmalarına katılarak bu durumu halkla duygu birliği içinde olduğu mesajını vererek patolojik bir tutum takınmaktadırlar¹⁷⁴. Siyasal kadroların bu tutumunun yanında bürokraside kendini yenileyemeyerek kamu yönetiminin ihtiyacı olan reformları hayata geçirememiştir.

Mevcut idari sistemimizin en hassas noktası, kamu görevlisinin halka değil, merkeze karşı sorumlu ve bağımlı olmasıdır¹⁷⁵. Bu olguda merkezîyetçi yapının statükocu anlayışını devam ettirmesine yol açıyor.

Mevcut sistemde ki bürokrat politikacı çatışması da reformun önündeki ciddi engellerden biridir. Mevcut sistemde bürokrat ile politikacı arasında üç davranış şekli vardır¹⁷⁶.

-Bürokrat ile politikacı kavga eder, bürokrat makamını kaybeder.

-Bürokrat ile politikacı uzlaşır, koalisyon kural, bürokrat bu sefer itibarını kaybeder.

-Her iki şıktan kaçınan bugünkü bürokrat; eylemsiz, idare-i maslahatçı, gününü gün eden, karışma görüşme bulaşma politikasını benimseyen bir tavrın içerisine girer.

Siyasal açıdan da durum farklı değildir. Günümüzde yerel politikacı eyyamcı, fırsatçı, kişisel ve grupsal çıkarlar peşinde koşan etkisiz ve sorumsuz bir görünüm içindedir. Bu durumda yerel yönetimlerin güçlendirilmemesi

¹⁷⁴ Recep YAZICIOĞLU : Yönetim Sistemimizin Yeniden Yapılandırılması, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, cilt 1, sayı 2 (Mayıs 1992), 17

¹⁷⁵ Recep YAZICIOĞLU : a.g.m., 18

¹⁷⁶ Recep YAZICIOĞLU : a.g.m., 21

merkezdeki politikacılar ve bürokratlar kadar yerel politikacıların işine gelmektedir¹⁷⁷.

Reform konusunda siyasi istek eksikliği de vardır. Reform veya yeniden yapılanma siyasi karar ve irade meselesidir. Siyasi karar ve iradede siyasi ortamdan destek alır. Ülkemizde sık sık değişen iktidarlar nedeniyle reform çabaları yeterli destek bulamamıştır. Reform çabaları da uzun soluklu bir süreç gerektirdiğinden hükümetler güncel sorunların baskısı altında reform çabalarına yeterli desteği vermemişlerdir. Hemen hemen hiçbir hükümetin ömrü kendi başlattığı reform projesini tamamlamaya yetmemiştir.

Reform ve yeniden yapılandırma sonucu ortaya çıkacak liyakat bürokrasisi, memurluk kadrolarını siyasi bir rant aracı olarak gören politikacılara pek çekici gelmez¹⁷⁸. Günümüz Türkiye'sinde memurluk kadroları ve kamu kurumları, siyasal elitin en büyük güç ve yaşam kaynağıdır. Siyasal elit bu kaynakları kullanarak siyasal yaşamlarına devamlılık sağlamaya çalışırlar. Mevcut siyasal elit bu güç ve yaşam kaynağını elinden çıkarmak konusunda istekli değildir.

Reform çabaları önceden tasarlanmış bilinçli bir strateji ve model gerektirir. Siyasi destekle beraber kamuoyunun ve bürokrasinin de desteği sağlanmalıdır¹⁷⁹. Bu açıdan ülkemizdeki uygulamalar da ihmal edilmiştir. Ülkemizdeki reform çabaları belirli bir strateji ve model olmaksızın yürütülmeye çalışılmıştır. Model oluşturma konusunda da hedef belirsizliğinin giderilmesi konusu her zaman bürokrasiye bırakılmıştır. Bu bir bakıma hastalığın tedavisinin hastaya bırakılması gibi bir sonuç doğurmaktadır. Reform komisyonları her zaman bürokrat ağırlıklı olmakta, dolayısıyla reform konusundaki çabalarda

¹⁷⁷ Selçuk YALÇINDAĞ : Bitmeyen Senfoni Yerel Yönetim Reformu, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26, Sayı 3 (1993), 12

¹⁷⁸ Cahit TUTUM : Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Yeni Türkiye, sayı 4 (1995), 143

¹⁷⁹ Cahit TUTUM : a.g.m., 143

bürokratik tercihleri yansıtmaktadır¹⁸⁰. Bürokratik tercihlerde statükonun korunmasına yol açmaktadır. Sonuçta reform çalışmaları statükoyu bozmayacak birtakım küçük değişikliklerden ibaret kalmaktadır.

Yeniden yapılandırma bir değişim sorunudur ve her değişimin özünde insan unsuru vardır, onun gereksinimleri ve değerleri yatar¹⁸¹. İnsan unsurunu değişime uyarlamak zaman alıcı bir iştir ve bir süreç gerektirir. Ülkemizdeki reform çalışmalarında insan unsuru göz ardı edilmiştir. Ülkemizde yapılan yönetimi iyileştirme çalışmalarının örgüt yapısına ve mevzuata ağırlık vermesi, insan unsurunu yeterince dikkate almamış olması da önemli bir handikaptır¹⁸².

Yönetimin yeniden yapılandırılması konusunda önemli sıkıntılardan biri de, yönetimin karşısındaki halkın, hiyerarşik bir aile ve toplum düzeninden geldiği için, hak arama bakımından içinde bulunduğu eziklik ve yönetenlerden duyduğu korku ile karışık saygıdır¹⁸³. Bu nedenlerden dolayı halkın reform yapılması konusunda talepkar olduğunu söylemek oldukça zordur.

Yeniden yapılanma çalışmalarını özellikle teknik düzlemde sahiplenecek bir kuruluşun bulunmaması uygulamaların başarısız olmasının önemli nedenlerinden biridir¹⁸⁴.

Sorun çözmeye yönelik bir yaklaşımın ve geleneğin gerek toplumsal alanda gerekse kamu yönetimi alanında yeterince gelişmemiş olması idari reform çalışmalarını da olumsuz etkilemektedir. Özellikle bürokrasi içinde sorunlara çözüm arama ve yapılmamış olanı yapmak yerine mevcudu korumaya yönelik tutumların daha risksiz olması nedeniyle tercih edilmesi yeniden yapılanma çalışmalarını olumsuz yönde etkilemektedir.

¹⁸⁰ Cahit TUTUM : a.g.m.,145

¹⁸¹ Selçuk YALÇINDAĞ : a.g.m., 14

¹⁸² Burhan AYKAÇ : a.g.m, 122

¹⁸³ Recep YAZICIOĞLU : a.g.m.,5

¹⁸⁴ Recep YAZICIOĞLU : a.g.m.,8

Yönetimde reform, alanında ülkemizde görülen başarısızlık nedenleri arasında, yönetimde reformun geçici önlemlerle, yabancı uzman raporları ile, yabancı ülkelerde uygulanan modellerin taklit edilmesiyle, yasal ve örgütsel düzeyde bazı düzenlemelerin yapılması ile sağlanabileceğinin var sayılmasının yer aldığı söylenebilir¹⁸⁵.

Ülkemizde yönetimde reform sadece kırtasiyeciliğin önlenmesi veya bürokrasinin azaltılması düzeyine indirgenmektedir. Yapılan çalışmalar genellikle bu yöndedir. Yönetiminde temel sorunlar bürokrasi ve kırtasiyecilik olarak görülmektedir.

Ülkemizde yönetimde reform belirli bir anda ve belirli bir alanda, şekli bazı değişikliklerin yapılmasından ibaret bir çalışma olarak görülmektedir. Yönetimde reform bir defa yapıp bitirilecek bir çalışma gibi algılanmaktadır. Reform çalışmaları uzun soluklu bir değişim süreci olarak ele alınmamaktadır. Oysa yönetimde reformun önündeki en büyük engel değişim olgusudur.

Ülkemizde yönetimde reform geçici önlemlerle, yabancı uzman raporları ile, yabancı ülkelerde uygulanan reformların taklit edilmesi ile, yasal ve örgütsel düzeyde bazı önlemlerin alınması ile sağlanabileceği varsayımı ile hareket edilmektedir. Yönetimde reform sadece yasal düzenleme yapmak olarak algılanması “azgelişmişlik sendromudur”¹⁸⁶. Ülkemizde yönetimde reform hala salt bir yönetsel yapı sorunu olarak algılanmaktadır.

Reform kelimesi, uzun dönem içinde sloganlaştırılmış, fetişleştirilmiş ve farklı anlamlar yüklenmiştir¹⁸⁷. Böylece toplum kesimleri büyük beklentiler içine girmiş, bunun sonucunda kısa süre sonra taleplerinin gerçekleşmediğini görerek, hayal kırıklığına uğramışlardır. Bu durum reform projelerine toplumsal desteğin azalmasına ve reformların başarısız olmasında etkili olmuştur.

¹⁸⁵ Burhan AYKAÇ : a.g.m, 122

¹⁸⁶ Burhan AYKAÇ : a.g.m, 123

¹⁸⁷ Cahit TUTUM : a.g.m.,141

Olağanüstü dönemlerde yaşanan krizlerin ve bunalımların tesiriyle, ülkenin içinde bulunduğu durumdan kimi kurum ve kuruluşların sorumlu olduğu düşünülerek yeni yönetimlerce öngörülen devlet ve toplum düzeniyle uyumlu biçimde yeniden düzenleme çalışmalarına gidilmektedir. Bunun sonucunda yönetim sistemimizin devamlılığı kesintiye uğrayarak, reaksiyoner bir karaktere bürünmesine neden olmaktadır¹⁸⁸. Böylece yapılan çalışmalar henüz pratiğe aktarılmadan ve sonuçları görülmeden yeni çalışmalar yapılmakta, bu süreç zamanla devamlılık arz eder hale gelmektedir. Bu durumda; önceden tespit edilen reformun yönü ve stratejisi kaybedilmekte, sonuç başarısızlığa mahkum olmaktadır¹⁸⁹.

Siyasal iktidarlar, ellerindeki yetki ve sorumluluğun azalacak olmasına istinaden ve yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarına kerhen taraf olmuşlardır. Reform çalışmalarının ve uygulamalarının uzun bir takvime yayılması, bununla birlikte, bu çalışmaları yürütecek ve devam ettirecek siyasal ve yönetsel iradenin olmayışı reformların bir kısım insanlarla özdeşleştirilerek, kişiselleştirilmesine ve o kişilerin iktidardan ayrılmasıyla reformların ortada kalmasına neden olmaktadır. Bu süreç döngüsel olarak, devam ederek, beklenen ve umulan iyileşmelerin ortaya çıkmasına engel olmaktadır.

Yeniden yapılanma çalışmalarına ait bir diğer gözlem, bir çok raporun, yabancı ülke uygulamalarının kopya edilmeğe çalışılarak hazırlandığıdır¹⁹⁰. Ülkemize ait özel şartlar ve özellikler dikkate alınmadan, yabancı ülkelerde yapılan çalışmaların benzerinin yapılmaya ve uygulanmaya çalışılması, bu raporların daha baştan başarısız kalmasını doğurmuştur.¹⁹¹ Bu durum örgütlerin beşeri unsuru dikkate alınmadan bütün kurum ve kuruluşlardaki personelin

¹⁸⁸ Gencay Şaylan : Yapısal Bir Değişim Sorunu Olarak İdari Reform, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Der. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Yargı Yayınları,Ankara,2003),421

¹⁸⁹ Arif PAYASLIOĞLU : a.g.m., 4

¹⁹⁰ Burhan AYKAÇ : a.g.m, 88

¹⁹¹ Yerel Yönetimler Sorunlar Ve Çözüm Önerileri (Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu c Yayını,Ankara,1996),21

yönetim anlayışı ve zihniyeti göz ardı edilerek hazırlanan¹⁹² yeniden yapılandırma çalışmaları eksik ve tutarsız kalmasına neden olmuştur.

Ülkemizde tarihsel arka planı olan; halkın henüz bir yerel yönetim reformuna hazır olmadığı, halkın kendi kendini yönetme becerisinin henüz oluşmadığı düşüncesi hakimdir. Bu düşünceden hareketle yerel yönetim reformu ile beraber, yerel yönetimlere yetki ve inisiyatif devrinin yerel düzeydeki politikacı ve bürokrata yetki devri anlamına geleceği bazı reform karşıtı çevreler tarafından savunulmaktadır. Mevcut demokrasi kültürümüz göz önünde bulundurulduğunda, yerel demokrasinin yeterince güçlü olmadığı bir ortamda bu tarz bir yaklaşımın “yerele” değil de “yerel yöneticilere” yetki ve kaynak devri anlamına geleceğini söyleyebiliriz. Ancak her ne kadar böyle düşünceler varsa da yerel yönetimleri güçlendirecek reformların hayata geçirilmesi gerekir.

Ülkemizde yerel yönetimlerde reform konusunda yapıla gelen bir yanlış uygulama vardır. Yeniden düzenleme yalnız yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi olarak algılanmakta, özelde de salt belediyeler ele alınmaktadır. Ayrıca mevcut model değişmez bir veri olarak ele alınmakta, reform çalışması adı altında mevcut düzenin aksayan yönleri kısmı düzenlemelerle ele alınmaktadır. Yerel yönetim reformu bütünüyle bir idari reformun parçası olarak ele alınmamakta ve yerel yönetim reformu söz konusu olduğunda artık hemen hemen yerel yönetim birimi olmaktan çıkan il özel idaresi ve köy idaresi göz

¹⁹² Burhan AYKAÇ : a.g.m, 122

önüne alınmamaktadır. Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren zaman zaman çıkarılan kanunlarla il özel idarelerinin ve köy idarelerinin görevleri merkezi yönetim tarafından yüklenilmiştir. Günümüzde il özel idareleri ve köy idareleri bir mahalli idare birimi olma özelliğini kaybetmiştir.

Günümüze kadar yerel yönetim reformu adı altında yapılan çalışmalar ya yerel yönetimlere kaynak aktarmadan ya da yetki aktarmadan ibarettir¹⁹³. Yerel yönetim reformu mevcut yapı içerisinde küçük çaplı iyileştirmeler olarak algılanmıştır. Geniş kapsamlı bir reform çalışması yapılmamış; yerel yönetim reformu da, bütünüyle bir idari reformun parçası olarak ele alınmamıştır.

Ülkemizde yerel yönetim reformunun yapılamamasının bir nedeni de bazı toplum kesimlerinde hakim olan, ülke bütünlüğünün ve üniter devlet yapısının böyle reformcu yaklaşımlarla tehlikeye düşeceği kaygısından kaynaklanmaktadır. Ülkemizin güneydoğu bölgesinde belirli bir dönem yaşanan terör olayları nedeniyle böyle bir yaklaşım geniş toplum kesimleri tarafından oldukça destek bulmuştur. Ancak bu yaklaşımın bu derece de kanıksanmış olmasında, yerel yönetim reformu tartışmalarında yaşanan kavram karmaşasının da oldukça büyük bir rolü vardır¹⁹⁴. Bazı reform taraftarlarının örneğin bir terminoloji hatası yaparak il meclisi yerine “il parlamentosu” gibi sözcükler kullanması kavramların kargaşasına neden olmuştur. Bu tür kavram kargaşalarının yaşanması tartışmaları başka mecralara kaydirmiştir.

Bütün bunların yanında reform girişimleri yerleşik menfaatleri rahatsız eder. Bu menfaat grupları siyasal iktidarları etkilemeye çalışır. Genellikle bu grupların sesi de gür çıkar. Bu grupların tepkileri iktidar üzerinde fren etkisi yaratır. Bu gruplar bu günkü karmaşık ve düzensiz yerel yönetim ortamında kentlerin rantlarından haksız kazanç sağlayanlardır.

¹⁹³ Yerel Yönetimlerde Reform, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği (Ankara,1994),29

¹⁹⁴ Bahri SAVCI : Türkiye’de Reform Hareketlerinin Bir Analizi, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Der. Burhan Aykaç ,Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Yargı Yayınları,Ankara,2003),397

Yerel yönetim reformunun Türkiye'deki siyasal güç bölüşümünde önemli ölçüde değişiklik yapacak olması da, yerel yönetim reformunun bir türlü gerçekleştirilememesinin nedenlerinden biridir. Reform gerçekleşirse, kamusal faaliyetlerin önemli bir kısmının üzerindeki karar yetkisi merkezden yerel düzeye aktarılacaktır. Böylece de bugünkü siyasal sürecin işleyişi ile siyasal parti ve seçim sistemi bağlamında reform, temelde, merkez politikacı yerel politikacı arasındaki güç dengesini yeniden belirleyecektir. Bu güç dengesi yerel politikacı lehine değişecektir. Bu ortamda gücü elinde bulunduran merkez, gücü bölüştürecektir reform konusunda isteksizdir¹⁹⁵. Çünkü merkezdeki politikacı seçim bölgelerinde yapılmasını istedikleri hizmetleri merkezde bakanlıklar vasıtası ile daha kolay yaptırabilmektedirler. Ayrıca merkezdeki politikacı yerel politikacı ile gücünü ve yetkilerini paylaşmak taraftarı değildir. Yerel politikacılar, merkezdeki politikacılar tarafından gelecekleri açısından potansiyel rakip olarak görülmektedir. Bu nedenlerden dolayı yetkilerin yerel yönetimlere devrine sıcak bakmamaktadırlar¹⁹⁶. Taşradaki politikacı da halk önünde sorumsuz, "yetkili yetkisiz" durumundan genellikle memnundur.

Merkez bürokrasisinin üst düzeydeki yetkililerinin de güçlü ve özerk yerel yönetimden yana olduğunu söylemek oldukça zordur. Yönetimde yetki ve kaynağa sahip olmak ve hakim olmak güçlü olmak demektir. İtibar kaynağı olan bu iki araca sahip olan merkezi bürokrasi bu itibarını kaybetmek istemiyor. Tanzimat geleneği ile devleti sahiplenen ve halkı olgunlaşmamış kabul eden bürokrat, vesayetçi, devletçi ve tekelci tutumuyla tek taraflı olarak kullandığı egemenliği halka devretmeye niyetli değildir¹⁹⁷. Halk ta mevcut sistem sürekli

¹⁹⁵ Arif PAYASLIOĞLU :Türkiye'de Reform Hareketlerinin Bir Analizi, Türkiye'de Kamu Yönetimi, Der. Burhan Aykaç ,Şenol Durgun, Hüseyin Yayman (Yargı Yayınları,Ankara,2003),435

¹⁹⁶ Ahmet BASSOY: Uygulanmakta Olan Yöntemlerle Yerel Yönetim Reformu Yapılamaz, Çağdaş Yerel Yönetimler,CİLT 7, SAYI 4 (Ekim 1997),5

¹⁹⁷ Recep YAZICIOĞLU :Yönetim Sistemimizin Yeniden Yapılandırılması,Çağdaş Yerel Yönetimler, CİLT 1, SAYI 2 (Mayıs 1992), 7

dışladığı, kendi kendini yönetme bilinci ve alışkanlığı kazanamadığı ve sürekli ezildiği için demokratik talep ve isteklerden uzaktır.

Ülkemizde yerel yönetim reformu çalışmalarının en önemli ayaklarından biri olan toplum, yerel yönetim reformuna hazırlanmamıştır. Bunun yanında ülkemizde yerel yönetimler reformu adına yapılan, mevcut sistem değiştirilmeden, sadece merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarılmasından ibarettir. Yerel yönetimlerden de anlaşılan sadece belediyelerdir, il özel idareleri ve köyler bir yerel yönetim birimi olarak görülmemektedir. Yerel yönetim reformu konusunda bugüne kadar yapılan bütün çalışmalarda mevcut yönetim anlayışı ve sistemi değişmez bir veri olarak ele alınmıştır. Bu bakış açısı daha yolun başlangıcında, yerel yönetim reformunu “reform” olmaktan çıkarıp mevcut sistemin tadil edilmesine indirgemıştır.

Yerel yönetim reformu konusunda, Batı'dan ithal edilen, gelen, getirilen her şeyi sorgusuz sualsiz kabul etmek ve yaklaşık bir asırdır süren batılı değerlerin içselleştirilmesi bir motor davranışa dönüşmüştür. Bu olgunun yerel yönetim reformuna yansması olarak, yerel yönetim reformu çalışmalarında batının kötü kopyaları ile yetinilmiştir.

Ülkemizde yerel yönetim reformu çerçevesinde yaşanan, adem-i merkezileşme yerel demokrasinin yeterince yaşanmadığı bir ortamda yerel özerkliklerin değil, yerel iktidarların güçlenmesine yol açarak yeni feodal yapıları zorlayabilir. Yerel yönetim reformu konusunda ülke gerçekleri göz önünde tutularak, birçok faktör alternatifleri ile beraber değerlendirilmelidir. Bunun aksine ülke gerçeklerinden uzak normatif düzenlemeler, sorunları çözmekten öteye yerel yönetimlere ilişkin sorunları arttırabilir.

Genel Değerlendirme ve Sonuç

Ülkemizde yerel yönetimlerin köklü ve güçlü bir geçmişe sahip olduğunu söylememiz oldukça zordur. Bugünkü anlamı ile yerel yönetimler Tanzimat'la beraber tarihimizde kendine yer bulmuştur. Tanzimat'a kadar yerel nitelikli hizmetler, başında kadıların bulunduğu vakıflar aracılığı ile yürütülmüştür. Tanzimat döneminde de yerel yönetimler bir amaç olmaktan ziyade merkeziyetçiliği güçlendirmenin bir aracı olarak görülmüştür.

Taşra yönetimi konusunda özellikle 19.yüzyılın ikinci yarısında köklü yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Bugünkü yerel yönetim sistemimizin temeli 1864 Vilayet Nizamnamesi ile atılmıştır. 1864 ve 1870 Nizamnameleri ile yapılan düzenlemeler ve genel olarak Meşrutiyet döneminde yapılan düzenlemeler yerel yönetim sistemimizin yönetsel ve hukuksal bir yapı olarak yerleşmesini sağlamış ve bu düzenlemeler bugünkü mevcut yerel yönetim sistemimizin de temelini oluşturmuştur.

Dünyada hızlı ve çok yönlü bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişim yönetim anlayışında ve bürokratik örgütlerin yapılanmasının da bir yeniden yapılanmayı zorunlu kılmaktadır. Dünyadaki bu ilkeler, standartlar ve yeni eğilimlerin kesişme noktasında yerel yönetimler yer almaktadır. Yeni gelişmelerin sonucunda, yerel yönetimler, geleneksel olmaktan çıkarak, karar alma süreçlerinde etkili ve gerçek anlamda yerel yönetim kuruluşları olmaya doğru gitmektedirler.

Ülkelerin yerel yönetim yapılarına şekil veren geleneksel faktörleri, tarihi ve kültürel mirasları, içinde bulundukları dönemin şartları, ülkelerin genel olarak yönetim yapısı, bu yapı içerisinde yerel yönetimlerin yeri ve önemi, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, dünyadaki eğilimler ve bu eğilimlerin dikkate alınma dereceleri yerel yönetim reformunun başarı ve başarısızlık şartlarını belirlediği gibi reformun yönünü de tayin eder.

Dünyada sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, ulus devletler dünyasından küresel dünyaya geçiş, modernist düşünceden postmodernist düşünceye geçiş¹⁹⁸ gibi olguların birbirleri ile ilişkili olduğu süreçte mevcut yönetim anlayışı da sorgulanmaktadır. Bu sorgulama sürecinde yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması anlayışı, günümüzde yönetim bilimi alanındaki gelişmeler ve bu gelişmelerin yönetime yansması sonucu, yeni siyasal yaklaşımlarında etkisiyle oldukça destek bulmaktadır.

Merkeziyetçilik, uzmanlaşma ve bürokratikleşme merkezi yönetimin sağlıklı işlemesi için yeterliliğini kaybetmiştir. Bunun yanında yerel yönetim reformu ile sağlanacak yerelleşme, kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği arttıracak, katılımcı bir yönetim anlayışı çerçevesinde yerel demokrasiyi güçlendirecektir.

Ülkemizde merkezi yönetimin yönetme konusundaki krizleri ve kıt kaynakları optimum bir şekilde kullanmadaki yetersizliği ile beraber; küreselleşme ve serbest piyasa ekonomisinin etkisi sonucu genel olarak kamu yönetimi ve özelde de yerel yönetim reformu ülke gündemimin önemli bir parçasını oluşturmaktadır.

Ancak, reformun devamlı bir süreç olarak algılanmaması, yönetim sistemimizin reforma açık olmayışı, geleneksel kamu yönetimimiz yapımız ve yönetsel kültürümüz, yönetimde vizyon eksikliği reformun başarısızlık sebeplerinden en önemlileridir.

Ülkemizde yerel yönetim reformu ikinci dünya savaşından beri sürekli gündemdedir. Yerel yönetim sistemimizin günümüzde ihtiyaçlara cevap veremeyecek durumda oluşu ve dünyada yönetim anlayışı, ekonomi, siyaset ve demokrasi anlayışlarında meydana gelen gelişmelere paralel olarak, yerel

¹⁹⁸ İlhan TEKELİ :” Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Nedenleri Üzerine”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Ed.) Burhan Aykaç, Ş.Durgun, H.Yayman, (Yargı Yayınevi, Ankara, 2003), 624

yönetim reformunun genel kamu yönetimi reformu ile beraber ele alınması bir zorunluluk oluşturmaktadır.

Bu çerçevede ülkemizde yapılan yerel yönetim reformuna yönelik girişimler ya oldukça yüzeysel çalışmalara kurban edilmiş yada teorik çerçevede kalmıştır. Bu konuda bugüne kadar kayda değer bir ilerleme sağlanamaması ve yerel yönetim reformu konusunda toplumsal konsensüs ve talebin bulunması yerel yönetim reformunun halen gündemde olmasını sağlamaktadır.

Ülkemizde genel olarak kamu yönetimi özelde de yerel yönetim reformu konusunda yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının başarısız olmasının birçok nedeni vardır. Bunları şöyle özetleyebiliriz;

a-Hazırlanan raporlarda uygulamaya aktarmaya yönelik çalışmalara yer verilmemesi ve uygulamaya aktarmada yöntem sorunu yaşanması,

b-Yeniden yapılandırma politikalarının uygulanabilir projelere dönüştürülememesi ve uygulamaya geçirecek uzman personel eksikliği,

c-Merkezi düzeyde reform çalışmalarını sahiplenecek, yürütecek, yön verecek bir kuruluşun bulunmaması,

d-Mevcut kamu yönetimi geleneğimiz ve toplumsal yapımız,

e-Reform çalışmalarının uzun zaman ve sabır istemesi, ülkemizde ise siyasal istikrarsızlıklar yaşanması ve dolayısıyla yönlendirici siyasal iradenin eksikliği,

f-Yeniden yapılandırmanın getireceği mali yükün caydırıcı olması,

h-Yeniden yapılandırma konusunda seçilen yöntemlerin amaca uygunsuzluğu ve amaca ulaşmada başarısız olması,

Yerel yönetim reformu konusunda da başarı sağlanamamasının birçok nedeni vardır. Bunlardan;

a-Yerel yönetim reformunun mevcut yapı içerisinde küçük çaplı iyileştirmelerden ibaret olarak algılanması,

b-Yerel yönetim reformunun siyasal güç bölüşümünde önemli ölçüde değişiklik yapacak olması,

c-Bazı kesilmede hakim olan ülke bütünlüğünün bozulacağı ve üniter devlet yapısının tehlikeye düşeceği düşüncesi,

d-Merkez bürokrasisinin üst düzey yetkililerinin direnç göstermesi, yetki ve kaynağa sahip olan üst düzey bürokratların ellerindeki gücü kaybetmek istememesi,

e-Toplumun yerel yönetim reformuna hazırlanmaması,

gibi faktörler yerel yönetim reformu çalışmalarının başarıya ulaşmasını engelleyen faktörlerdir.

Yerel yönetim reformu girişimleri ülkemizde defalarca gündeme gelmesine rağmen, neyin nasıl yapılacağı konusunda tam bir konsensüs sağlanıp hayata geçirilecek kadar gündemde kalmamıştır.

Uluslararası gelişmeler, küreselleşme gibi eğilimler ile ülkemizin Avrupa Birliği ve dünya ile bütünleşmeye giden yolda kendi yerel şartlarını da göz önüne alarak, ülkemizin ihtiyaçlarına cevap verecek bir yerel yönetim reformunu gerçekleştirilmesi ülkemiz için artık acil bir ihtiyaç halini almıştır.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, Abdurrahman, Kamu Maliyesi, Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1996
- AKTAN, Tahir, "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 9, Sayı3, Eylül 1976, 21-34
- AKTAN, Coşkun Can, "Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı Ve Küçültülmeli", Türkiye'de Yönetim Geleneği, (Ed.) Davut Dursun, İstanbul, 1998
- AKTAN, Coşkun Can, 21.Yüzyıl İçin Yeni Bir Devlet Modeline Doğru, TÜSİAD, İstanbul, 1995
- AKTAN, Coşkun Can, Değişim Çağında Yönetim, Sistem Yayıncılık, İstanbul, 2003
- AKSOY, Bekir, "Yönetimin Etkinleştirilmesinde Yetki Genişliği", Yeni Türkiye, Sayı 4, Yıl 1995, 123-127
- AKSOY, Şinasi, "Yeni Sağ Ve Devletin Değişimi", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Ankara, 1992
- AL, Hamza, Bilgi Toplumu Ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi, Bilim Adamı Yayınları, Ankara, 2003
- ARSLAN, Süleyman, Türkiye'de Ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, A.İ.T.İ.A. Yayınları, Ankara, 1978

ATİYAÇ, İzzak, Devletın Düzenleyici Rolü, Devlet Reformu, TESEV Yayınları, İstanbul, 2001

Avrupa Yerel Yönetimler  zerklik Şartı, Resmi Gazete, T. 21.5.1991. S.20877
Kanun No: 3723

AYKAÇ, Burhan, “Yönetimin İyileştirilmesi Ve  rg tsel Değişim”, Amme İdaresi, Dergisi, Cilt 24, Sayı 1, 1991,81-121

AYKAÇ, Burhan;Yayman,Hüseyin;  zer, M. Akif , “ Türkiye’de İdari Reform Hareketlerine Eleştirel Bir Yaklaşım”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 5, Sayı 3, 2003 ,153-179

AYKAÇ, Burhan, “Türkiye’de Kamu Yönetimin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler Ve Yerel Demokrasinin Açmazları”, Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı 1, Ankara,1999,15-23

AYKAÇ, Burhan,Ş Durgun, H.Yayman, (Der.),Türkiye’de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara, 2003

BASSOY, Ahmet, “Mahalli İdareler Reform Yasa Taslakları  zerine Düşünceler”,  ağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 7, Sayı 1, 1998,

BASSOY, Ahmet, İİ  zel İdareleri Raporu, TODAİE, Ankara,1991

BASSOY, Ahmet, “Uygulanmakta Olan Yöntemlerle Yerel Yönetim Reformu Yapılamaz”,  ağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 29, Sayı 5, Ekim 1997,3-11

BASSOY, Ahmet, İİ  zel İdarelerimiz, Yeni Türkiye, Mayıs-Haziran, Ankara, 1995

BASSOY, Ahmet,PIRLER,Orhan, İl Düzeyinde Merkezi Yönetim Mahalli İdare Görev Bölüşümü,T.B.D.Yayınları, Ankara,1997

Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, 21.Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi Ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar (Araştırma Raporları) Ankara, Mayıs 1994

BATUM; Süheyl, YÜZBAŞIOĞLU, Nemci, Anayasa Hukukunun Temel Metinleri, İstanbul, 1997

Belediye Kanunu, Ankara, 2000

BİLGİÇ, Veysel, “ Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler. ”

Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 7, Sayı 2, Nisan 1998, 27-35.

BOZTAŞ, Nevzat,”Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı Ve Anayasa”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 8, Sayı 2, 1999

CANATAN, Bilal,”Fransa’da Yerinden Yönetimin Anayasal Dayanakları”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 10, Sayı 1, Ocak 2001 ,7-25

CANGIZBAY, Kadir,Globalleşme mi? Küreselleşme mi?, Ulusal, Sayı 2, Ankara,1996

CANPOLAT, Hasan (Ed.),Cumhuriyetin 75.Yılında Mahalli İdarelerimiz , Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1998

ÇAM, Esat, Çağdaş Devlet Sistemleri, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1976

ÇARKOĞLU,Alî; ADAMAN, Fikret, Devlet Reformu, TESEV, İstanbul, 2000

- ÇEÇEN, Anıl, Globalleşme Ve Ulusal Devlet, Ulusal, Sayı 2, Ankara, 1996
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayınları, Ankara, 2001
- ÇOKER, Ziya, Yönetimde Yeniden Yapılanma, Ankara, 1995
- ÇOKER, Ziya, "İçişleri Bakanlığının Mahalli İdareleri Yeniden Yapılandırma Çalışmaları", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 3, 1996, 49-56
- ÇOKER, Ziya, "Merkezden Yönetim İl Sistemi Ve Yerel Yönetim Reformu", Yeni Türkiye, Sayı 4, 1995, 174-184
- ÇOKER, Ziya, "Yerel Yönetimler Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 2, Sayı 4, 1993, 3-10
- COŞKUN, Bayram, "Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi Ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996
- DAVIDSON, Roderic H., Osmanlı İmparatorluğunda Reform, 1 cilt , (Çev. Osman Akın hay), Papirüs, Ankara, 1963
- DEMİRKOL, Ferman, Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri, İstanbul, 1994
- DEDEOĞLU, Erdoğan, "İl Özel İdarelerinin Tarihi Gelişimi Ve Bugünkü Durumu." Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi, Cilt 2, Sayı 13 , 1997
- DİNÇER, Ömer, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması İhtiyacı Ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma, Türkiye’de Yönetim Geleneği, (Edit. D.Dursun, H. Al) İlke Yayınları , İstanbul, 1998

DOĞANYİĞİT, Saadettin, "Yerel Yönetimler İçin Reform Çalışmaları", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 6, Sayı 4, 1997

DURAN, Lütfi, İdare Hukuku, İstanbul, 1982

DURGUN, Şenol, "Türkiye'de Devlet Geleneği", Burhan Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Der.), Türkiye'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara, 2003

DURGUN, Şenol, Türkiye'de Bürokratik Siyaset, Burhan Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Der.), Türkiye'de Kamu Yönetimi, Yargı Yayınları, Ankara, 2003

DURGUN, Şenol, Modernizm Ve Postmodernizm Tartışmaları Çerçevesinde Toplumsal Ve Yönetimsel Açıdan Yaşanan Değişiklikler, Yeni Türkiye, Sayı 2, 1998

Devlet Planlama Teşkilatı, Kamu Yönetimi Reformu, Genel Eğilimler Ve Ülke Deneyimleri, Ankara, Şubat 2001

ERTEN, Metin, Nasıl Bir Yerel Yönetim?, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1999

ERYILDIZ, Semih, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, TÜSES, İstanbul, 1989

ERYILMAZ, Bilal, 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler; MÜSİAD, İstanbul, 1999

ERYILMAZ, Bilal, Kamu Yönetimi, İstanbul, 2002

ERYILMAZ, Bilal, "Yerel Yönetim Tecrübemize Bir Bakış" Yeni Türkiye, Sayı 23, 1998, 3681-3688

ERYILMAZ, BİLAL, YEREL YÖNETİMLERİN YENİDEN YAPILANMASI,
İSTANBUL, BİRLEŞİK YAYINCILIK, 1992

ERYILMAZ, Bilal, Mustafa ŞEN, 2000'li Yıllara Doğru Yerel Yönetimler,
MÜSIAD Araştırma Raporları ,1994

ERBAY, Yusuf,"Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler", Çağdaş Yerel
Yönetimler, Cilt 8, Sayı 2, Nisan 1999, 58-74

ERGUN, Turgay, "Postmodernizm Ve Kamu Yönetimi", Amme İdaresi Dergisi,
Cilt 30, Sayı 4, 1999, 5-15

ERGUN, Turgay; POLATOĞLU, Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE,
Ankara, 1992

ESİAD, Türkiye'de İl Yönetiminin Yeniden Yapılanması, Yayın No, 93/G-2,
İzmir,1993.

EUROPEAN COUNCIL. Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve
Sınırları, MİGM yayınları, Ankara,1995.

FLŞEK, Kurthan,Türkiye'de Mülki İdare Amirliği,T.İ.D.Bilimsel Araştırmalar Dizisi,
Ankara, 1976

GERAY, Cevat, "Köy Yönetimlerinin Yeniden Yapılandırılması", Çağdaş Yerel
Yönetimler, Cilt 9, Sayı 3, 2000

GERAY, Cevat, "Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?", Çağdaş Yerel Yönetimler,
Cilt 2, Sayı 5, 1993

GERAY, Cevat, "Kaya Yazanağı Açısından Yönetimin Taşra Birimlerinin Ve Yerel Yönetimlerin yeniden Düzenlenmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 2, Sayı 1, 1993, 9-17

GİRİTLİ, İsmet, Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, Filiz Kitabevi, Gözden Geçirilmiş ve Değiştirilmiş 8. Baskı, İstanbul, 1983

GİRİTLİ, İsmet, İdare Hukuku, İstanbul, 1975

GÖRMEZ, Kemal, Yerel Demokrasi Ve Türk Belediyeciliği, Vadi Yayınları, Ankara, 1993

GÖRMEZ, Kemal, Bir Metropolitan Kent Ankara , Odak Yayınları, Ankara, 2004

GÖRMEZ, Kemal, "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine", Yeni Türkiye, Yıl 1, Sayı 4 (Mayıs-Haziran 1995), 330

GÖRMEZ, Kemal, "Türkiye'de Anakent Yönetimin Sorunları", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 2, Sayı 1, Ocak 1993

GÖYMEN, Korel, Türkiye'de Kent Yönetimi, İstanbul, 1997

GÖYMEN, Korel, Türkiye'de Yerel Yönetimler Ve Yönetişim, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 9, Sayı 2, 2000

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara Üniversitesi Yayını, Ankara, 1967

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, 1996

GÖZÜBÜYÜK, Şeref, Anayasa Hukuku, Ankara, 1993

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; Kili, Suna, Sened-i İttifak'tan Günümüze Türk Anayasa Metinleri, İstanbul, 2000

GÖRELLİ, İsmail Hakkı, İl İdaresi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları Ankara, 1952.

GÜNDAY, Metin, İdare Hukuku, Ankara, 1996

GÜLER, Birgül Ayman, Yerel Yönetimler, TODAİE Ankara, 2000

GÜLER, Birgül Ayman, Yeni Sağ Ve Devletin Değişimi, TODAİE, Ankara, 1998

GÜLER, Birgül Ayman, "1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 7, Sayı 4, 1998

GÜLER, Birgül, Ayman, "Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 10, Sayı 3, 2001

GÜLER, Birgül, Ayman, "Küreselleşme Ve Yerelleşme", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 3, 1997

GÜLER, Birgül, Ayman, Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Liberal Yaklaşım, TODAİE, Ankara, 1992

GÜLMEZ, Mesut, "Yerel Yönetim Reform Tasarıları", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 4, 1996

GÜLÖKSÜZ, Yiğit, "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Yerel Yönetimler", Yeni Türkiye, Sayı 4, 1995, 131-135

GÜRSOY, E. Zihni, Köy Yerel Yönetimi, TODAİE, Ankara, 1992

GÜRSOY, Bedri. "Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme",
Türk İdare Dergisi, Yıl 59, Sayı 377, Aralık 1987,1-30.

HARLOFF, Martin Elienn. The Structure Of Local Goverment In Europe,
International Union Of Local Authorities, The Hague, 1990.

HEPER, Metin, Bürokratik Yönetim Geleneği, ODTÜ Yayını, Ankara, 1974

HEPER, Metin, Modernleşme Ve Bürokrasi,Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayını,
Ankara,1973

HEPER, Metin,"Kamu Bürokrasisi", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi,
Cilt 2, İletişim Yayınları, İstanbul

HEPER, Metin, Türk Kamu Bürokrasisinde Gelenekçilik Ve Modernleşme,
Boğaziçi Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1977

Hizmette Halka Yakınlık İlkesi Tanımı Ve Sınırları, İçişleri Bakanlığı Yayını,
Ankara, 1995

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler
Ve Öneriler,TODAİE Yayını , Ankara, 1972

İdari Reform Ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, TODAİE Yayını,
Ankara,1961

İSBİR, Eyüp Günay ,Türkiye'de Devlet Memurlarının Denetimi, AİTİA Yayınları,
Ankara, 1971

İSBİR, Eyüp Günay , Kamuda Reform, (Kamuda Reform Konulu Şöyleşi),
Dönemeç, Sayı 74, Kasım-Aralık 2003, 8-13

Kamu Yönetimi Sözlüğü, Edit.Turgay Ergun vd..TODAİE Yayınları, Ankara,1998

KARAER, Tacettin, “ Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi, C 21, S 3, TODAİE, Ankara, 1998,47-64

KARAER, Tacettin, “Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri Ve Sonuçları Üzerine”, Amme İdaresi Dergisi,Cilt 16, Sayı 3,1983

KAVRUK , Hikmet, Anakente Bakış , Hizmet-İş Sendikası,Ankara,2003

KAVRUK, Hikmet, Kamu Yönetiminde Değişime Uyum Çabası Olarak Yönetimi Geliştirme,Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, GÜSBE, Ankara, 1991

Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi Ve Yeniden Yapılandırılması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara, 2000

KAYA Raporu, TODAİE, Ankara, 1992

KAYA Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara, TODAİE,1992

KELEŞ, Ruşen, Avrupa’nın Bütünleşmesi Ve Yerel Yönetimler, Ankara, 1999

KELEŞ, Ruşen ; Yavuz Fehmi, Yerel Yönetimler, Ankara, 1989

KELEŞ, Ruşen, Yerel Yönetim Ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994

KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim Sorunumuz, Türkiye Günlüğü, Ocak-Şubat 1995, 8-10

KELEŞ, Ruşen, Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Avrupa Ve Türkiye, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara, 1994

KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim Ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 1998

KELEŞ, Ruşen, "Fransa'da Yerinden Yönetim", Çağdaş Yerel Yönetimler ,Cilt 3 ,
Sayı 1 , Ocak 1994,3-18

KELEŞ, Ruşen, Hizmette Halka Yakınlık İlkesi Ve Yerel Yönetimler,Çağdaş
Yerel Yönetimler,Cilt 4,Sayı 1, Ocak 1995 3-14

KETEN, Mustafa, Türk İdare Sisteminde Nasıl Bir Reform Yapılmalı?, Ankara,
1885

KUYAKSİL, Ali, Türkiye'de Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları Çok Partili
Dönem (1945-1963), Der Yayınevi, İstanbul, 1994

Mahalli İdareler Reformu Yasa Tasarısı, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel
Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1998

Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler
Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1997

Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli
Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa Tasarısı Ve Gerekçesi,
İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1996

Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Özel İhtisas Komisyonu Raporu,
D.P.T. Yayını,Ankara,1991

MERİÇ, Osman,"Yerel Yönetimlerin Özerkliği", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 1,
Sayı 2, 1992

MÜSLAD, (Bilal Eryılmaz) 2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler,1994

NADAROĞLU, Halil, Mahalli İdareler, İstanbul, 1998

NALBANT, Atilla. Üniter Devlet-Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye, Yapı Kredi yayınları, İstanbul, 1997.

ONAR, Sıddık Sami. İdare Hukukunun Temel Esasları, İstanbul İsmail Akgün Matbaası, Cilt 2.

ORTAYLI, İlber, Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul, Hil Yayınları, 1985

ORTAYLI, İlber, Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler, Ankara, 1983

ORTAYLI, İlber, Devraldığımız Miras, Yeni Türkiye, Sayı 4, 1995, s.1-3

ORTAYLI, İlber, Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Ankara, 1978

ORTAYLI, İlber, Mahalli İdare Geleneği; Abartma Ve Gerçek Üzerine, Türkiye Günlüğü, Ocak-Şubat 1994, 5-8

ORTAYLI, İlber, Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yöneticiliğinin Evrimi , Türkiye'de Mülki İdare Amirliği, Edit. Kurthan Fişek , Ankara, 1976

OSBORNE, David, GAEBLER, Ted, (Çev. Anonim), Kamu Yönetiminde Yeni Esaslar, TOBB Yayını, Ankara, 1994

ÖĞÜT, Adem, Bilgi Çağında Yönetim, Nobel yayınları, Ankara, 2003

ÖKMEN, Mustafa, YILMAZ, Abdullah, Kamu Yönetimi "Kuramdan Uygulamaya", Gazi Kitabevi, Ankara, 2004

ÖZAY, İlhan, Günışığında Yönetim, İstanbul, 1994

ÖZBUDUN, Ergun, Türk Anayasa Hukuku, Ankara, 1986

ÖZDEMİR,Hikmet,“Demokrasinin Arka Bahçesi,İl Genel Meclisleri” Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri , Ankara, I. Cilt, TODAİE ,1995

ÖZDEMİR, Hüseyin, Osmanlı Devletinde Bürokrasi, Okumuş Adam Yayınları,İstanbul, 2001

ÖZEN, Şükrü, Bürokratik Kültür; Yönetmel Değerlerin Toplumsallaşma Sürecinde Temelleri,TODAİE, Ankara,1996

ÖKTEM, M.Kemal, Günümüz Fransa’sında Kamu Yönetimi, Türk İdare Dergisi, Sayı 391, Haziran 1991

PAYASLIOĞLU, Arif, Merkezi yönetimin Taşra Teşkilatı Üzerine Bir Araştırma, TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara,1966

PAYASLIOĞLU, Arif, İdari Reformun Sınırlılıkları, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 4,Sayı 2,1971

PITIRLI, Ali, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”,Türk İdare Dergisi, Cilt 612 Sayı 383,Haziran 1989

PIRLER, O.,N.TORTOP,A.BAŞSOY, Belediyeler ve İdari Vesayet, Ankara,TBD yayını, 1995.

POLATOĞLU, Aykut, Kamu Yönetimi, METU yayınları, Ankara, 2001

POLATOĞLU, Aykut,“Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Yasa Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 3, 1996, 9-21

POLATOĞLU, Aykut, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 9, Sayı 1, 2000,3-24

POLATOĞLU, Aykut, "Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 36, Sayı 4, Aralık 2003,1-16

SARAN, Ulvi. "Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması" Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 4, Temmuz 1996, 17-28.

SARAN, Ulvi. "Özerklik Ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim" Türk İdare Dergisi, Yıl 67 Sayı 408, Eylül 1995, 21-33.

SENCER, Muzaffer, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Alan Yayıncılık, İstanbul,1986

SERGEANT, Lucien. "Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği", TBD Uluslar Arası Konferansta Yapılan Konuşma, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Merkezi Yayını, Ankara, 1996

SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet," Yerel Yönetim Metinleri" Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 6, 1995

SOYSAL, Mümtaz, Anayasaya Giriş, Ankara, 1989

SÜRGİT, Kenan,Türkiye'de İdareyi Yeniden Düzenleme Ve Geliştirme Çabaları, Amme İdaresi Dergisi,Cilt 1, Sayı 1,1968

ŞAYLAN, Gencay , Çağdaş Siyasal Sistemler, TODAİE Yayını, Ankara,1981

ŞAYLAN, Gencay , Değişim, Küreselleşme Ve Devletin Yeni İşlevi, İmge Yayınları, Ankara,1981

ŞAYLAN, Gencay , Globalleşme Üzerine, Ulusal, Sayı 2,Ankara,1996

ŞAYLAN, Gencay ,”Yapısal Bir Değişim Sorunu Olarak İdari Reform”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Der.) Burhan Aykaç ,Ş. Durgun ve H. Yayman, Yargı Yayınları, Ankara, 2003

TAMER, Mustafa , İl Özel İdaresi , İzmir,1998

TAMER, Mustafa ,”Belediyeler (Yerel Yönetim Sisteminin Mevcut Durumu ve Geleceği: Bir Model Önerisi)”, 21.Yy.da Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu, Yerel-Yerinden Yönetim Grubu Bildirileri , Ankara, TODAİE, Mayıs 1997

TANNER, Carlos Grau ,”Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye Ve Diğer Üye Ülkeler”, Uluslar Arası Konferansta Yapılan Konuşma, Ankara, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Yayını, 1995

TANÖR, Bülent, İki Anayasa 1961-1982 , İstanbul,1986

TEKELİ, İlhan,” Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Nedenleri Üzerine”,Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Ed.) Burhan Aykaç,Ş.Durgun ve H.Yayman, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003

TEKELİ, İlhan. “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’ de Belediyelerin Gelişimi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 16,Sayı 2, Haziran 1983, 3-22.

TEKİN Fazıl, “Mali Tevziin” Eskişehir İktisadi Ve Ticari İlimler Akademisi Dergisi, Cilt 13, Sayı 1,Ocak 1977

TİMUR, Taner, Osmanlı Toplumsal Düzeni, Ankara, 1979

TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, Ankara, 1991

- TORTOP, Nuri, "Yerel Yönetimler Sorunlar Ve Yeniden Düzenleme İhtiyaçları",
Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 10, Sayı 2, 2001
- TORTOP, Nuri, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", Amme İdaresi
Dergisi, Cilt 25, Sayı 3, 1992
- TORTOP, Nuri, "Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik", Çağdaş Yerel Yönetimler,
Cilt 5, Sayı 5, 1996
- TOKER, Cem, Dünyadaki Yeni Eğilimler Işığında Türkiye'de Yerel Yönetimler
Reformu, Yayınlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara, 2001
- TÜRKÖNE, Mümtaz'er, Siyaset, Lotus yayınları, Ankara, 2004
- TUNCER, Nabi ; ERSOY, Turan, MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulama Durumu
Değerlendirme Araştırması, TODAİE, Ankara, 1974
- TUTUM, Cahit, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Yeni Türkiye, Sayı 4
, 1995, 133-145
- TÜRKER, Muammer (Ed.), Dünyada Mahalli İdareler, Mahalli İdareler Genel
Müdürlüğü Yayınları, Ankara, 1999
- TÜRE, Fatih, "Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler" Yerel Gündem, Yıl
2, Sayı 5, Mayıs 2000
- Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği, Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türkiye'de
Yönetimin Yeniden Yapılandırılması, Ankara, Mayıs 2000
- Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması,
Ankara, Şubat 1996

Türkiye Odalar Ve Borsalar Birliği, Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılanması, Ankara, Mayıs 2000.

TÜSİAD, Kamu Reformu Araştırması, İstanbul, Aralık 2002

Türk İdareciler Vakfı, Mahalli İdarelerle İlgili Kanun, Tüzük Ve Yönetmelikler, Ankara, 1999

T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi–Uluslar Arası Yerel Yönetimlere Birliği Doğu Akdeniz Ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı,Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi, Ankara, 1993

T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi–Uluslar Arası Yerel Yönetimlere Birliği Doğu Akdeniz Ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı,Yerel Yönetim Yapıları Ankara, 1993

T.C.Başbakanlık, Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, Ankara,1982

T.C.Başbakanlık, İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı, Ankara, Ocak 2004

T.C.Başbakanlık, Belediye Kanun Tasarısı, Ankara, Ocak 2004

T.C.Başbakanlık, Büyükşehir Belediyeleri Kanun Tasarısı, Ankara, Ocak 2004

T.C.Başbakanlık, Belediye Ve İl Özel İdareleri Gelirleri Kanun Tasarısı, Ankara, Ocak 2004

T.C.Başbakanlık, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Ankara, Ocak 2004

TOFFLER, Alvin., Future Shock, New York, Random House, 1970

- TOKER, Cem, Dünyadaki Yeni Eğilimler Işığında Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu,Yayımlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara, 2001
- TUTUM, Cahit, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TESAV (Toplumsal. Ekonomik, Siyasal araştırmalar Vakfı) yayınları, 1994.
- TÜRE, Fatih, “Osmanlı İmparatorluğunda Yerel Yönetimler” Yerel Gündem, Yıl 2, Sayı 5, Mayıs 2000, 34-41.
- TÜRKCAN, Ergun (Edit.). Yeni Bir Belediyeciğe Doğru, Ankara,1982
- ULUĞ, Fevzi, “Yönetimde Yeniden Yapılanma Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, Amme İdaresi Dergisi , Cilt 36, Sayı 3, 2003,1-27
- ÜNÜSAN, Teoman,”Yerel Yönetim Reformu”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 1, 1995, 3-8
- ÜNÜSAN, Teoman, Avrupa’da Yerel Yönetimler, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları,Ankara,1996
- ÜNLÜ, Halil, Yönetimler Arası İlişkiler, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Uluslararası Yerel Yönetimlere Birliği Yayını, İstanbul,1993,
- ÜSKÜL, Zafer, “Sübzidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması”, Yeni Türkiye, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, 22-26.
- ÜSTÜNİŞİK, Belma, Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri, DPT Yayınları, Ankara, Ocak 1992.
- VAROL, Muharrem, Yerel Siyasetin Demokratikleştirilmesi, Gündoğan Yayınları, Ankara, 1989

VERSAN, Vakur, Kamu Yönetimi-Siyasi Ve İdari Teşkilat, İstanbul,1974

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, "Belediye Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 2, Sayı 2, 1993

YALÇINDAĞ, Selçuk,"Kaya Projesi Ve Yerel Yönetimler", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26,sayı 3,1993,57-68

YALÇINDAĞ, Selçuk,"Bitmeyen Senfoni, Yerel Yönetim Reformu", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26,sayı 3,1993,42-69

YALÇINDAĞ, Selçuk,"Türk Yeler Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 3, 1991

YALÇINDAĞ, Selçuk, Yerel Yönetimler Yasa Taslağı, TÜSİAD, İstanbul, 1997

YALÇINDAĞ, Selçuk, Yerel Yönetimler, Sorunlar Ve Çözümler, TÜSİAD, 1992

YALÇINDAĞ, Selçuk, "Yerel Yönetimleri Yeniden Düzenleme Çalışmaları Ve Yeni Bir Bakanlık", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 1, Sayı 5, 1992

YALÇINDAĞ,Selçuk,"Yerinden Yönetim Yerel Yönetim",Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995 , 3-19

YAŞAMIŞ, Firuz Demir, "Üçüncü Bin Yılın Yönetim Teknolojisine İlişkin Gereksinimleri ve Türk Belediyeleri", Yeni Türkiye, Mayıs-Haziran 1995, 427-454.

YAŞAMIŞ, Firuz Demir,"Belediye Reformu", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 2, Sayı 2, Mart 1993, 11-24.

YAVUZ, Fehmi, Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma, TODAİE, Ankara, 1966

YAVUZ, Fehmi, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi, TODAİE, 1966

YAYLA, Yıldızhan, Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet, Tefrik-i Vezayif, İÜSBF Yayınları, İstanbul, 1986

YAYLA, Yıldızhan, İdare Hukuku, İstanbul, 1983

YAYLA, Yıldızhan, "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılandırılması Üzerine Bazı Gözlemler", Türkiye'de Kamu Yönetimi, (Der.) Burhan Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman, Yargı Yayınları, Ankara, 2003

YAZICIOĞLU, Recep, Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma, Yeni Türkiye: Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Ankara, 1995

YAZICIOĞLU, Recep, "Yerel Yönetim Sisteminin Yeniden Düzenlenmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 1, Sayı 2, 1992, 15-26

YAZICIOĞLU, Recep, Taşra İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi, Ankara, 1989

YAZICIOĞLU, Recep, Bu Sistem Değişmeli: Alternatif Bir Yaklaşım, Biray Yayıncılık, Erzurum 1995

YENİŞEN, Rıdvan, Türkiye'de İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, Yeni Türkiye, Sayı 4, 1995, 158-160

Yeni Türkiye Dergisi, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Ankara, Mayıs 1995,

YETER, Enis, Avrupa Yerel Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara, 1994

YETİM, Azmi, İdarede Reform, Yayınlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara, 1988

Yerel Yönetimler, Sorunlar Ve Çözüm Önerileri, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Yayını, Ankara, 1996

Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara, 2001

Yerel Yönetimlerde Reform, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği, Ankara, 1994

Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sempozyumu, İzmir Ticaret Odası, 1995

Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adena-uar Vakfı Yayını, Ankara, 1994

Yerel Özerklik Demokrasi Ve Halkın Katılımı, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adena-uar Vakfı Yayını, Ankara, 1995

YETER, Enis, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, Ocak 1996, 3-13.

YETER, Enis, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye Ve Diğer Üye Ülkeler", Uluslar Arası Konferansta (16-17 Kasım 1995 Antalya) Yapılan Konuşma, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi yayını, Ankara, 1995

YILDIRIM, Selahattin. Yerel Yönetimler ve Demokrasi, T.C.Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yerel Yönetimleri Geliştirme Programı, Raporlar Dizisi , İstanbul 1, Kent Basımevi,1993.

YILDIRIM, Uğur. “Türkiye Ve Fransa Yerel Yönetimlerinin Mali Ve İdari Politikalarının Karşılaştırılması”,Türk İdare Dergisi, , Sayı 414, Mart 1997: 179-202.

YILMAZ, Osman, Kamu Yönetimi Reformu, DPT, Ankara, 2001

YILMAZ, Mesut, Yerel Yönetimler Reform Tasarıları, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 6, 1996, 35-41

21.Yüzyıla Girerken Belediyelerimiz, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara,1993

8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara, 2001

ZENGİN, Eyüp. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye (Yasal Açıdan Karşılaştırma)”, Türk İdare Dergisi, Sayı 403, 1994, 195-204

ÖZET

Ülkemizde yerel yönetimler son yıllarda reform veya yeniden yapılandırma süreci yaşamaktadırlar. Bu süreç yerel yönetim reformunun genel kamu yönetimi reformu ile ilişki içerisinde bulunduğu bir ortamda ele alınmalıdır. Bu karşılıklı ilişki ortamında , yerel yönetim reformunun ekonomi, siyaset bilimi ve kamu yönetimi ile ilgili eğilim ve gelişmelerden etkilenmekte olduğu görülmektedir.

Fakat hangi eğilimin etkili olduğunu söylemek ve belirlemek oldukça zordur. Bu durum ülkeden ülkeye değişiklik gösterir.

Bu çerçevede dünyadaki reform stratejilerindeki değişimler ve yerel yönetim reformunu etkileyen bütün eğilim ve gelişmeler Türkiye’de de yapılacak yerel yönetim reformunda göz önüne alınmalıdır.

ABSTRACT

Local governments have been passing through the process of reform or reorganization for last years in our country .This process should be considered in a context in where local government reforms and general public sector reforms have relationship. In this relationship context, local government reforms have been affected by the trends and developments in economy, political science and public administration. Furthermore international trends and developments affect the local government reforms.

It is hard to say that which trend or development is more important. It may vary from country to country.

All trends and a developments in the world about reforming local governments and changes in reform strategies should be considered in Turkish local government reforms.