

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
SİYASET VE SOSYAL BİLİMLER
BİLİM DALI**

**YEREL YÖNETİM YASALARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN
TÜRKİYE’NİN DEMOKRATİKLEŞMESİ SÜRECİ AÇISINDAN
İNCELENMESİ**

MASTER TEZİ

**Hazırlayan
Numan HATİPOĞLU**

**Danışman
Prof. Dr. Hayati HAZIR**

ANKARA–2007

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Numan HATİPOĞLU'na ait YEREL YÖNETİM YASALARINDA YAPILAN
DEĞİŞİKLİKLERİN ÜLKEMİZİN DEMOKRATİKLEŞMESİ SÜRECİ
AÇISINDAN İNCELENMESİ adlı çalışma, jürimiz tarafından
Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak
kabul edilmiştir.

(İmza)
Başkan
Akademik Unvanı, Adı Soyadı

(İmza)
Üye.....
Akademik Unvanı, Adı Soyadı (Danışman)

(İmza)
Üye.....
Akademik Unvanı, Adı Soyadı

ÖNSÖZ

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim dalında aldığım yüksek lisans eğitimi sonunda sunacağım tezimin konusu “YEREL YÖNETİM YASALARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN TÜRKİYE’NİN DEMOKRATİKLEŞMESİ SÜRECİ AÇISINDAN İNCELENMESİ” dir. Yerel yönetimler ülkemize modernleşme sürecimiz ile birlikte giren batılı kurumlardan biri olmakla birlikte yaklaşık 150 yılı bulan sürecin sonunda demokratik yaşamımızın vazgeçilmez kurumlarından biri olmuştur.

Aynı zamanda yerel yönetimler gelişim sürecine bakıldığında sürekli olarak merkezi bürokrasinin yaptığı işleri ve görevleri devralan bir mekanizma da olmuştur. Bu noktadan bakıldığında Yerel yönetimler bir yandan belli kamu hizmetlerinin yerine getirildiği bir resmi kurum hüviyetini taşıırken, diğer yandan da devletin genişlemesi karşısında bir set görevi de görmüştür. Bu özelliği ile de özellikle Avrupa’da bir sivil toplum kuruluşu olarak algılanmıştır.

Tezde üç batı ülkesinin (İngiltere, Fransa ve Almanya) yerel yönetimlerinin gelişimi ve bugünkü yapıları hakkında da bilgi verilmiştir. Ülkemiz modern kurumlarında özellikle Fransa’nın bir etkisi söz konusudur. Bu üç ülkede ortaya çıkan yerel yönetimler bugün sadece Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim sistemlerinin değil Dünyada pek çok yerde uygulanan yerel yönetim sistemlerinin temeli olmuşlar ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının oluşturulmasında çok önemli bir misyon taşımışlardır.

Türkiye’de ise yukarıda sözü edilen süreç henüz yeni yaşanmaya başlamıştır. Çok uzun zamandır yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yapılması gereği tartışılmakta ise de ancak 2005 yılında geniş bir düzenleme yapılabilmektedir. Bunda en önemli sebep kanaatimce merkezi bürokrasinin direnci kadar Politik mekanizmaların da merkezi bir yapısının olmasıdır.

Ayrıca diğerk bir önemli sebep de Türkiye’de batıda yaşanan kentleşme ve sanayileşme sürecinin yaşanmamış olmasıdır.

2005 yılında yerel yönetimlerle ilgili yasalarda (Köy Kanunu hariç) köklü değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının ve özellikle de politik hayatta sürekli talep edilen yerel yönetimler üzerinde vesayetin azaltılması, organların seçilmelerinde ve görevlerde daha esnek hareket içinde bulunulması gibi hususlar ele alınarak düzenlenmiştir. Yeni düzenlemelerde de eksikler ve yetersizlikler bulunmakla birlikte demokratik yaşamı olumlu etkileyeceği kuşkusuzdur.

Kanaatimce belediyelerde ve özellikle de İl özel idarelerinde daha nitelikli insanlar politik yaşama girmeye çalışacaklar ve yerel yönetim politikaları üzerinde etkili olacaklardır. Yeni işlevlerle yüklü yerel yönetimler eğer yeterli gelir kaynaklarına da kavuşturulursa milletvekili olma isteğine de ket vuracak ve politikada bir ilk basamak haline yerel yönetimler dönüşecektir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	iii
GİRİŞ	1

BÖLÜM I

1. YEREL YÖNETİMLERİN KISA TARİHÇESİ	3
1.1. AVRUPA'DA TARİHİ GELİŞİM VE MEVCUT YAPI	3
1.1.2. İNGİLTERE	6
1.1.2.1. Tarihi Gelişim	6
1.1.2.2. Yerel yönetimlerin Türleri ve Organları	10
1.1.2.2.1. "Region" Düzeyi	11
1.1.1.2.2. "County" Düzeyi	11
1.1.1.2.2.1. "Metropolitan County"	12
1.1.1.2.2.2. "Shire County"	12
1.1.1.2.2.3. "Unitary Authority"	12
1.1.1.2.2.4. "Greater London"	12
1.1.1.2.3. "District" Düzeyi	13

1.1.1.2.3.1. “Metropolitan district”	14
1.1.1.2.3.2. “Non-metropolitan district”	14
1.1.1.2.3.3. “London Borough”	14
1.1.1.2.4. “Parish” Düzeyi	14
1.1.1.3. Yerel Yönetimlerce Yerine Getirilen Hizmetler	15
1.1.1.4. Yerel Yönetimlerde Başkanlık Sistemleri	20
1.1.1.4.1. Doğrudan Seçilen Başkan (Directly elected mayor)	20
1.1.1.4.2. Lider ve Kabine (Leader and Cabinet)	21
1.1.1.4.3. Doğrudan Seçilen Başkan ve Kurum Yöneticisi (Mayor and Council Manager)	21
1.1.1.4.4. Alternatif Düzenlemeler (Alternative Arrangements)	21
1.1.1.5. Referandum	21
1.1.2. FRANSA	23
1.1.2.1. Tarihi Gelişim	24
1.1.2.2. Yerel yönetimlerin Türleri ve Organları	30
1.1.2.2.1. Belediyeler (Communes)	30
1.1.2.2.1.1. Belediyelerin Organları	31
1.1.2.2.1.1.1. Belediye Meclisi (Conseil Municipal)	31

1.1.2.2.1.1.2. Belediye Başkanı (Maire)	31
1.1.2.2.1.2. Seçim Sistemi	33
1.1.2.2.1.3. Belediyelerin Başlıca Görevleri	34
1.1.2.2.2. İl Yerel Yönetimleri (Département)	35
1.1.2.2.2.1. İl Yerel Yönetimlerinin Organları	35
1.1.2.2.2.1.1. İl Genel Meclisi (Conseil Général).....	35
1.1.2.2.2.1.2. Genel Meclis Başkanı	35
1.1.2.2.2.2. Seçim Sistemi	36
1.1.2.2.2.3. İl Yerel Yönetiminin Başlıca Görevleri	37
1.1.2.2.2.4. Yeni İl Sistemi İçinde Valilerin Konumu	38
1.1.2.2.3. Bölge Yönetimleri (Région).....	41
1.1.2.2.3.1. Bölge Yönetimlerinin Organları	42
1.1.2.2.3.1.1. Bölge Meclisi (Karar Organı).....	42
1.1.2.2.3.1.2. Bölge Meclis Başkanı (Yürütme Organı).....	42
1.1.2.2.3.2. Seçim Sistemi	43
1.1.2.2.3.3. Bölge Yönetiminin Başlıca Görevleri	43
1.1.2.3. Fransa Senatosu.....	43
1.1.3. ALMANYA	45

1.1.3.1. Tarihi Gelişim	45
1.1.3.2. Almanya’da Yerel yönetimlerin Türleri	48
1.1.3.2.1. Belediyeler	52
1.1.3.2.1.1. Almanya’da Belediye Modelleri	53
1.1.3.2.1.1.1. Güçlü Belediye Başkanı Modeli	54
1.1.3.2.1.1.2. Profesyonel Yönetici Modeli.....	54
1.1.3.2.1.1.3. Belediye Meclisi-Magistrat Modeli.....	55
1.1.3.2.2. İlçeler	55
1.1.3.2.2.1. İlçe İdare Modelleri	56
1.1.3.2.2.2. İlçelerin Başlıca Görevleri	56
1.2. TÜRKİYE’DE MAHALLİ İDARELERİN TARİHİ GELİŞİMİ	58
1.2.1. TANZİMAT ÖNCESİ	63
1.2.1.1. Kadılık Müessesesi	63
1.2.1.2. Vakıf Müessesesi	64
1.2.1.3. Mahalle Teşkilatı	66
1.2.1.4. Lonca Teşkilatı	67
1.2.2. TANZİMAT SONRASI DÖNEM	68
1.2.2.1. Belediyeler	69
1.2.2.1.1. İstanbul Şehremaneti.....	70

1.2.2.1.2. Altıncı Daire-i Belediye	71
1.2.2.2. İl Özel İdareleri.....	74
1.2.2.3. Köyler	78
1.2.3. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER.....	80
1.2.4. GÜNÜMÜZDE MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM KAVRAMLARININ TAŞIDIĞI ANLAMLAR	85
1.2.5. MERKEZİ İDARE İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV VE YETKİ TARTIŞMALARI	91

BÖLÜM II

2. DEMOKRASİ	93
2.1. DEMOKRASİ İÇİNDE YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ VE ÖNEMİ.....	93
2.2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİKLEŞ- ME SÜRECİNE KATKILARI	102

BÖLÜM III

3. AB'NE GİRİŞ SÜRECİ VE ETKİLERİ	108
3.1. AB'NİN GELİŞİMİ	108

3.2. AB'NİN YEREL YÖNETİMLER İLE İLGİLİ GETİRDİĞİ- GETİRECEĞİ YENİ AÇILIMLAR	112
3.2.1. Çevre Hukuku	118
3.2.2. Tüketicinin Korunması	118
3.2.3. Ulaşım	118
3.2.4. Güvenlik ve Adli İşbirliği	119
3.2.5. Enerji Yönetimi	119
3.2.6. Rekabet Hukuku	119
3.2.7. Ayrımcılığın Önlenmesi ve Serbest Dolaşım	120
3.2.8. Sosyal Politika	120
3.2.9. Kamu İhaleleri	120
3.2.10. Devlet Yardımları	121
3.2.11. Yerel Vergiler	121
3.2.12. Yerel Seçimler	122
3.3. AB SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER	122

BÖLÜM IV

4. YEREL YÖNETİM YASALARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER	124
--	-----

4.1. 5216 SAYILI BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ HAKKINDA KANUNU İLE GETİRİLEN YENİLİKLER.....	124
4.2. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU İLE GETİRİLEN YENİLİKLER.....	126
4.3. 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU İLE GETİRİLEN YENİLİKLER.....	133
4.4. MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ YASASI İLE GETİRİLEN YENİ DÜZENLEMELER	144
SONUÇ	148
KAYNAKÇA	154
ÖZET	162
ABSTRACT	165

GİRİŞ

Yerel yönetimler, Uluslararası Sosyal Bilimler Ansiklopedisinde “Bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan ve göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli bir kamu kuruluşu” olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça seçilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçe ve personeli olan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanabilir.¹

Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurudur. Bir ülkedeki Yerel idarelerin gücü ve etkinliği, söz konusu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkilidir. Yerel idareler, demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır.²

Yerinden yönetim ya da yerel yönetim, Yönetim Bilimi’nde “adem-i merkeziyet” (decentralization) olarak bilinen bir kavramdır. Adem-i merkeziyetin başlıca iki türü olduğu belirtilebilir.³

Birincisi yetki genişliği (deconcentration, delegation) adını almaktadır. Yetki genişliğinde, merkezdeki kuruluşlar merkezden uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devrederler. Adem-i merkeziyetin ikinci türü ise gerçek anlamda bir yerinden yönetim (devolution)’dir. Yerinden Yönetim yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği

¹ Ahmet ULUSOY–Tekin AKDEMİR: Mahalli İdareler, (Ankara, 2006), 22.

² Bilal ERYILMAZ: Kamu Yönetimi, (İzmir, 1994), 122.

³ Ruşen KELEŞ: Yerinden Yönetim ve Siyaset, (İstanbul, 1994), 15.

ya da merkeze bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akçal birtakım yetkilerle donatılmalarıdır.⁴

Yerel yönetimler tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de hızlı bir gelişim sürecinin devamında her geçen gün ilgi alanını genişleten ve değişim geçiren bir süreç içerisinde gelişmiştir.⁵ Tarihi gelişimde de anlatılacağı gibi yerel yönetimler gelişiminde asıl ivmeyi 19.Yy. ortalarından sonra yakalamıştır.

Bugün gelinen noktada yerel yönetimler halka en yakın noktada pek çok kamu hizmetini veren, politika okulu işlevi de gören bir kurum haline gelmiştir. Ayrıca yerel yönetimler pek çok çağdaş devlette aynı zamanda sivil toplumun bir uzantısı olarak da görülmektedir. Ülkemiz açısından Politika Okulu olgusu tam olarak gelişmemiş olsa da bazı güzel örnekler çıkabilmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili yasalarımızda yapılan son düzenlemelerin yerel yönetimlerin kurumsallaşmalarına ve işleyişlerinin demokratikleşmesine etkileri de konularımız arasında işlenecek hususlardan biri olacaktır.

⁴ Ruşen KELEŞ: a.g.e.,15.

⁵ Kemal GÖRMEZ: Yerel Demokrasi ve Türkiye, (Ankara, 1997), 12.

BÖLÜM I

1. YEREL YÖNETİMLERİN KISA TARİHÇESİ

Yerel yönetimler ya da yerel yönetimler özellikle Avrupa'da oldukça uzun tarihi bir süreçten geçerek gelişmiş kamu tüzel kişilikleridir. Ülkemizde ve Avrupa'da çok farklı bir gelişim seyri izlediğinden her iki gelişim de kısaca anlatılarak mevcut durumla ilgili görüntü sunulmaya çalışılacaktır.

1.1. AVRUPA'DA TARİHİ GELİŞİM VE MEVCUT YAPI

Avrupa'da yerel yönetimlerin gelişimi ve bu kurumlara atfedilen anlamlar ülkeden ülkeye farklılıklar göstermekle birlikte dünyada yerel yönetimlerin gelişimi açısından büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetim; siyasal hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç ortaçağlar Avrupa'sının ürünüdür. Öz mali kaynaklarını kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir mali idari yapı ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla şehirlerin özgürleşmesi; gerçekte 12. yüzyıl Avrupa'sında başlayan ve boyutları bugüne kadar uzanan bir tarihsel olgudur.¹

Ortaylı'ya göre ne Eski Yunan şehir Devletleri ne de Ortaçağ İslam ülkelerinde ve Bizansdaki belediye yönetimini ya da benzeri örnekleri Yerel yönetimlerin temeli gibi görmemek gerekir. "Çağdaş yerel yönetim ve demokrasi ancak geniş bir alanda ve toplumun bütün kurumları üzerinde kontrol fonksiyonunu yürüten bir merkezi idarenin varlığı karşısında söz konusudur." Yani modern devletin güçlenen erki karşısında; tarihin akışı

¹ İlber ORTAYLI: Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, (Ankara, 2000), 1.

içinde bir bölgenin veya şehrin mali-idari alanda özerklik elde edip bunu güçlendirmesiyle yerel yönetim denen hukuki varlık ortaya çıkmıştır. Nihayet yeniçağların hukuki devrimi, bir yerde bu tip idarelerin hukuki varlığının tanınmasını, yani tüzel kişilik kazanmasını sağlamıştır.²

Avrupa dünyada yerel yönetimlerin günümüz anlamında doğduğu ve geliştiği bir bölge olup ülkemizde yerel yönetimlerin gelişmesi bakımından da model alınmıştır. Yerel yönetimlerle ilgili gelişme süreci çoğu Avrupa ülkesinde farklı modellerin ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Yerel yönetimlerin gelişmesinde kentlerin büyümesi ve gelişmesi çok büyük bir öneme sahiptir. Yazarların nerede ise tamamı yerel yönetimlerle ilgili olarak ilk kaynağı kentin ortaya çıkışına dayandırır.³

Batı Avrupa’da 2. yüzyıldan beri büyük malikâne sahibi olan senyörlerin ve feodal beylerin kentleri egemenlikleri altına alıp yarı özerk birimler oluşturdukları bilinmektedir. Ama bunlar hükümdarın özekselleştirici gücü karşısında, gerçek bir yerel özerkliğe sahip olabilmemiş değillerdir.⁴

10. Yüzyıldan itibaren burjuvazinin gelişmesine paralel olarak kentler de büyüyerek gelişmeye başlamışlardır. Ortaçağ Avrupa’sında feodalite karşısında etkinliğini artırmak isteyen Krallar burjuvaziye yani kentte gelişen tüccar sınıfını hem derebeylerine hem de kiliseye karşı desteklemişlerdir. 1050 lerden 1450–1500’lü yıllara kadar olan süre içinde çeşitli kentler feodal rejimden kurtulup yeni bir yönetim biçimine kavuşmuşlardır.⁵

Henri Pirenne <<Ortaçağın Avrupa kentleriyle yeni ekonomik kurumların ve tüccar sınıfın, gücünü kırsal alanlardan alan eski feodal

² İlber ORTAYLI: a.g.e., 1.

³ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 19; Ruşen KELEŞ: a.g.e., 24.

⁴ Ruşen KELEŞ: a.g.e., 25.

⁵ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 25.

düzene karşı ortaya çıkardığı ekonomik Rönesans>> arasında önemle durur. Bu yeni sınıf yeni yasaların çıkarılması, mülkiyet hakkının kazanılması ve özerk bir yerel yönetim örgütü kurulması için savaşımlar vermiştir.⁶

Komün, “askeri, yargısal ve yönetsel bir özerkliğe sahip olup yargı yetkisi, egemenliğin bir sonucu sayıldığından genelde komünün bu hakları krallar ve senyörlerce hoş görülmemiştir. Ancak bu kuvvetler günümüzdeki gibi farklı ellerde toplanmayıp komünü yöneten organda toplanıyordu. Komün yönetimleri her bölgede ve her komünde değişiklikler göstermesine rağmen, genelde kentin önde gelen kişisi belediye başkanı olmaktadır. Belediye başkanı bazen kral tarafından bazen komün halkı tarafından seçilmektedir. Çoğu zaman belediye başkanının yanında ya “burjuva meclisi” ya da “parlement” denilen bir meclis de bulunmaktadır. Komün kentlerinin, bugünkü devlet uğraşmaları içinde pek çok alanda yetkili olduğunu da belirtmek gerekir. Bu yetkilere sahip olan komün kenti, yetkilerini, “belediye başkanı” (Maire) ve “üyeleri” (Echevin) adlarını taşıyan ve Her yıl seçilen görevliler yoluyla kullanmıştır. Bu örgüt çeşitli zamanlarda işlevlerini kaybetmesine rağmen, gelişmiş hali, günümüz kent yönetimlerine örneklik etmiş olabilir. 1050-1250 yılları arasında Hristiyan dünyasında doğan komünler bu dönem boyunca yerel özgürlüklerin (liberties) sonra da “ayrıcalıklı belediye”lerin (chartered corporation) savunucusu oldu. Kesin olmamakla birlikte 1250–1550 yılları arasında komün’lerin devlete dönüşüm süreci yaşandı.⁷

Daha sonraki süreçte krallıklar güçlenerek modern devletlere dönüşmeye başlamışlardır. Bu süreçte gerek özerk şehirler gerekse feodal beylikler kralların mutlak yetki alanı içine girmişlerdir. Yerel kuruluşlar 1600’lü yıllardan 1800’li yıllara kadar İngiltere ve Fransa’da ve bazı dönemler hariç Almanya’da “ara kurum”lar olarak işlev gördüler. Çünkü bu dönemlerde iktidar merkezileşmiş ve ulusal devletin ortaya çıkmasıyla tek egemen güç devlet olmuştur. Bu arada komünler güçlerini kaybetmesine ve hatta komün

⁶ Ruşen KELEŞ: a.g.e., 27.

⁷ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 27.

geleneği yok olmasına karşın bir “ara kurum” olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir.⁸

Altı yüzyıldan beri Avrupa’da yerel yönetimler; krallıklara, cumhuriyetlere, ihtilallere rağmen bünyelerini korumuş ve geliştirerek yaşamışlardır. Bu kendi kendini yönetme sisteminin devamlılığı, hiç kuşkusuz 20. yüzyıl Avrupa demokrasisinin varlığını sağlayan en büyük etkenlerden biridir.⁹

Biz bu noktada gerek demokratik yapıları gerekse yerel yönetim yapıları ile dünyayı etkileyen ülkeler olarak gördüğümüz İngiltere, Fransa ve Almanya’da yerel yönetimlerin gelişimlerini aktaracağız.

1.1.2. İNGİLTERE

1.1.2.1. Tarihi Gelişim

İngiltere’nin günümüzdeki tek parlamentolu ve üniter devlet yapısının temelleri 13.Yy.dan itibaren atılmıştır. Magna Carta’dan dolayı demokrasinin beşiği olarak anılan İngiltere’de Yerel yönetimler de çok köklü tarihi geçmişi bulunan kurumlardır.

İngiltere’nin idari bölümlere ayrılması ile ilgili ilk önemli gelişmeler 11.Yy.da Anglo-saksonlar döneminde olmuştur. 1066 yılında Parish, borough ve county idari birimleri oluşturulmuştur. Bu idari birimlerin başında Krallığın atadığı şerif, yargıç veya lord gibi kişiler bulunurdu. Bu kişiler görev bölgelerinde askeri, adli, idari ve mali işlerden sorumlu idiler.¹⁰

⁸ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 28.

⁹ İlber ORTAYLI: a.g.e., 2 .

¹⁰ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: Dünyada Mahalli İdareler, (Ankara, 1999) , 321.

İngiltere’de yukarıda anlatılan temel yapının hemen hemen günümüze kadar devam ettiği söylenebilir ancak söz konusu birimlerin içeriğinde ve misyonlarında esaslı değişiklikler olmuştur. Kırsal alanlarda Parish’ler varlıklarını etkin olmasalar da sürdürmektedirler.

İngiltere’de ticaretin gelişmesi ile ayrıcalıklı bir konum almaya çalışan kentler Kraldan belli ayrıcalıkları almışlardır. Bu ayrıcalıklar kentten kente farklılık göstermekle birlikte, bazı şehirlerde kendi mahkemelerini kurmak, şeriflerini seçmek, kendi ticaret yasalarını yapmak ve parlamentoya temsilci göndermek gibi ayrıcalıklardı. Sanayileşme ile başlayan süreçte mevcut birimler ihtiyacı karşılayamamış ve bu süreç içinde yeni idari yapılanmalara gidilmiş ve komisyon veya birlik gibi özel görevli teşkilatlar kurulmuştur. Bu kuruluşlara 1835 de çıkarılan “Belediye Ortaklıkları Yasası” “Municipal Corporation Act” ile tüzel kişilik tanınacaktır. Belediye ortaklığı ‘district (kentsel nitelikli bir yerleşim birimi) halkından sorumlu olan ve seçilmiş bir konsey (council) tarafından temsil edilen ilçe halkının sahip olduğu bir tüzel kişilik’ olarak tanımlanarak “municipal borough’lar (kentsel belediyeler)” oluşturulmuştur.¹¹

İngiltere’de temel bir anayasal metin bulunmadığından dolayı Yerel yönetimlerin mevcut durumu geleneklerin ışığında ve reform ihtiyaçları doğrultusunda yerel yönetimlerle ilgili yasalarla gelişmiştir.

İngiltere’de Parlamentonun mutlak anlamda yasama üstünlüğü var ise de yerel yönetimler yüzyılların getirdiği bir özerk konuma sahiptirler.

İngiltere’de Yerel Yönetimleri düzenleyen yasalar ve çıkış tarihleri aşağıdadır:

- Municipal Corporations Act 1835

¹¹ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e. , 322.

- Metropolis Management Act 1855
- Local Government Act 1858
- Local Government Act 1888
- Local Government (Scotland) Act 1889
- Local Government Act 1894
- Local Government (Ireland) Act 1898
- London Government Act 1899
- Local Government Act 1929
- London Government Act 1963
- Local Government Act 1972
- Local Government Act 1985
- Local Government Act 1988
- Local Government etc. (Scotland) Act 1994
- Local Government (Wales) Act 1994
- Greater London Authority Act 1999

- Local Government Act 2000
- Regional Assemblies (Preparations) Act 2003.¹²

Sanayi devrimi ve hızlı kentleşme toplumsal hizmetlere duyulan ihtiyacı artırmış ve 19.yy.da yerel yönetimler karmaşık bir yapıya bürünmüşlerdir. Bunun nedeni ise İngiliz parlamentosunun sorunlara geçici tedbirlerle el atmasıdır. Zamanla yerel yönetimler alanında reform yapılması zorunlu hale gelmiş, 1884 ve 1894 tarihli yerel yönetim yasaları çıkartılmıştır. 1894 tarihli Local Government Act yasası ile 1972 yılına kadar geçerli olan yerel yönetim sisteminin yapısı tamamlanmıştır.¹³

1980'den itibaren Muhafazakâr Parti iktidarı ile Yerel yönetimlerin sayılarında, yapılarında, görevlerin yerine getiriliş biçiminde önemli değişiklikler yaşanmaya başlamıştır. 1986 yılında Metropolitan bölgeler (Londra dâhil 6 Büyükşehir) kaldırılarak görevlerinden bir kısmı alt belediyelere, bir kısmı merkezi yönetime ve özerk otoritelere verildi.¹⁴

1992 yılında Yerel yönetimlerde yaşanan karmaşayı gidermek amacı ile Komisyonlar oluşturulmuştur. Bu komisyonlarca yapılan çalışmalar doğrultusunda İrlanda, İskoçya ve Galler'de sistem tek kademeli hale getirilerek sadeleştirilmiş İngiltere'de ise temel iki kademe korunmakla beraber meclisler tek tip hale getirilmiş sayıları ve sınırları yeniden düzenlenmiştir. İngiltere 1996 yılında temel olarak County Council ve District Council meclisleri şeklindeki kademelenme devam edecek şekilde 46 tek tip bölgeye (county) bölünmüştür.¹⁵

¹² http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_articles_about_local_government_in_the_United_Kingdom , 1.12.2006.

¹³ Ahmet ULUSOY, Tarık VURAL : "Birleşik Krallıkta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri Ve Mali Yapıları", İller ve Belediyeler Dergisi, (Nisan 2002),

¹⁴ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 325.

¹⁵ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 325.

1999 yılında Metropolitan Londra Yönetimi için düzenlenen “Mayor”un doğrudan seçmenlerce seçilmesi uygulaması 2000 yılında yapılan düzenleme ile diğer yerel yönetimler için de mümkün hale getirilmiştir.

1.1.2.2. Yerel yönetimlerin Türleri ve Organları

2000 yılında yayınlanan “Local Government Act” ın 1. maddesinde İngiltere’de Yerel yönetimler şöyle sıralanmıştır; ¹⁶

1- Bölge Meclisi (County Council),

2- Şehir Meclisi (District Council),

3- Londra Belediyeleri (London Borough Council) 32 adet

4- Metropolitan Londra Belediyesi (The Common Council of the City of London in its capacity),

5- Scilly Adası Meclisi; “The Council of The Isles of Scilly”

Galler’de ise sadece bölge ve bölge şehir meclisi düzenlenmiştir.

Yerel yönetim ile neyin kastedildiği aynı yasanın 84. maddesinde şöyle açıklanmıştır. “Yerel otorite; bir Temel Meclis (principal council) veya Köy Meclisi (parish council) dir.” Maddenin devamında ise Temel Meclis “Principal Council” olarak county, district veya bir Londra Belediyesinin (London borough council) kastedildiği belirtilmektedir.¹⁷

¹⁶ <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/00022..b.htm#1> , 1.12.2006.

¹⁷ <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/00022..i.htm#84> , 1.12.2006.

İngiltere’de yerel yönetimler diğer pek çok ülkede görünen uygulamanın aksine belli bir standart yapıya veya benzeri kurumlaşmaya sahip değildir. Ülkenin kendine özgü şartlarından kaynaklanan farklılıkları bulunan yerel yönetimler Türkçede tam olarak karşılıkları olmadığından dolayı İngilizce terimleri kullanarak şöyle sınıflandırılabilir¹⁸:

1.1.2.2.1. “Region” Düzeyi

İngiltere’de en üstte 9 “Region” yani bölge yapılanması bulunmaktadır. Londra ise tek başına ayrı bir bölgedir. Avrupa Parlamentosu seçimlerinde bu bölümlere göre seçimler yapılır. Londra dışındaki bölgelerde Bölgelerin meclisleri Alt bölge meclislerince seçilen üyelerce oluşturulur. Bölge yapılanmasında “Hükümet Bürosu” ile “Bölgesel Planlama Ajansı” bulunmaktadır. Ayrıca bünyesinde bir de iş bulma işlemlerini yürüten bölüm de bulunmaktadır.

İtfaiye ve Polis Teşkilatlarının Bölge düzeyinde örgütlenmesi için çalışmalar devam etmektedir.

1.1.1.2.2. “County” Düzeyi

İngiltere’de “County” Meclisleri; Eğitim, planlama, konut, sağlık, ulaştırma, sosyal hizmetler, güvenliği sağlama, İtfaiye, bölgesel planlama, çöplerin imhası gibi daha çok birden çok yerleşim birimini ilgilendiren görevleri yerine getirirler.¹⁹ İngiltere’de 82 adet “county” bulunmaktadır. Bu “county”ler kuruluşları bakımından tek bir yapıda olmayıp, dört farklı yapı ve modelde kurulmuşlardır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

¹⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_England#Metropolitan_county , 1.12.2006.

¹⁹ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e. , 327.

1.1.1.2.2.1. “Metropolitan County”

İngiltere’de altı adet “Metropolitan county” bulunmakta olup bunlar kendi içlerinde “Metropolitan district”lere bölünmüşlerdi. 1986 yılında “Metropolitan County”ler kaldırılmış ve yetkileri “District”lere devredilmiştir.

1.1.1.2.2.2. “Shire County“

“Non Metropolitan County” olarak da söylenmekte olup Kentlerden ziyade belli bir alana yayılan alanlar olup, Türkçeye Kontluk Bölgesi olarak da çevrilebilir. İngiltere’de shire county denilince daha çok metropolitan olmayan alanlar akla gelmektedir. Toplam 34 adet Shire County mevcut olup nüfus oranları 300 bin ile 1.4 milyon kişi arasında değişmektedir.

1.1.1.2.2.3. “Unitary Authority”

İngiltere’de kendi yetki alanı içinde hem “County”, hem de District” yetkilerini kullanan Unitary Authority olarak adlandırılan birimler de bulunmaktadır. İngiltere’de şu anda üç adet Unitary Authority olarak adlandırılan yönetim birimi bulunmaktadır. Ayrıca İngiltere’deki 39 kent de Unitary Authority olarak çalışmaktadır.²⁰

1.1.1.2.2.4. “Greater London”

1986 yılında Metropolitan Belediyelerin tasfiyesi sırasında tasfiye edilen Londra Metropolitan Yönetimi 1999 yılında yeniden kuruldu. Böylece Avrupa’nın tek Büyükşehir Belediyesi bulunmayan başkenti olan Londra’da da Büyükşehir Belediyesi (Greater London Authority) kurulmuş oldu. (Greater

²⁰

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_administrative_divisions_of_England#Unitary_authorities , 1.12.2006.

London Authority Act 1999) Bu yasa ile İngiliz yerel yönetim sistemine doğrudan vatandaşlarca seçilen Belediye Başkanı, “Mayor” sistemi girmiştir.²¹

Belediye Başkanı kanunun 10. maddesine göre Metropolitan Londra yönetiminin ulaşım stratejilerinden, Londra’nın planlama ve gelişmesinden ve bunların uygulanmasından sorumludur. Ayrıca ekonomik gelişme ve kültür stratejilerini de geliştirecektir. Belediye Başkanı Metropolitan Londra Yönetiminin personel atamalarından, yönetiminden ve bütçenin hazırlanmasından da sorumludur.

Metropolitan Londra Yönetimine Ulaşım, ekonomik gelişme, güvenlik, yangın ve acil hizmetlerin planlanması, planlama, çevre ve kültür gibi alanlarda görev ve sorumluluk yüklenmiştir.²²

Londra için yapılan yeni düzenlemeye göre Londra’da 32 adet London Borough ve Londra Büyükşehir Yönetimi “Greater London Authority” kurulmuştur.

1.1.1.2.3. “District” Düzeyi

İngiltere’de District olarak adlandırılan yerel yönetim birimi; belediyeler (boroughs), şehirler (cities) veya kraliyet belediyeleri (royal boroughs) şeklinde isimler alır. District’ler İngiliz yerel yönetim sisteminin ilk kademesi de diyebileceğimiz yerel yönetimlerdir. Daha çok Çevre, çöp toplama, sağlık denetimi, park ve bahçe tanzimi gibi konularla görevlidirler.²³

²¹ <http://www.opsi.gov.uk/acts/en1999/1999en29.htm> , 1.12.2006.

²² <http://www.opsi.gov.uk/acts/en1999/1999en29.htm> , : 1.12.2006.

²³ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 327.

1.1.1.2.3.1. “Metropolitan district”

İngiltere’de bulunan büyük kentlerde bulunan belediyelerdir. Toplam 36 tane Metropolitan district bulunmaktadır.

1.1.1.2.3.2. “Non-metropolitan district”

Metropolitan Olmayan Distrct’ler de kendi alt kademelerine bölünürler. Şu an itibarı ile 284 adet ²⁴ tür.

1.1.1.2.3.3. “London Borough”

Londra’da toplam 32 Belediye bulunmaktadır. Eğitim, Sosyal hizmetler, çöp toplama ve yol gibi görevleri yerine getirirler.

1.1.1.2.4. “Parish” Düzeyi

Parish’ler İngiltere’nin en küçük yerel yönetim birimidir. Köy olarak da nitelendirilebilir (Parish Councils) tarafından yönetilirler. 400 civarında “Parish” Town Council olarak adlandırılmaktadır. İngiltere’de altı Parish yönetiminin kent (city) statüsü mevcuttur. İngiltere’de 8.700 civarında parish bulunmaktadır. ²⁵

Bu yönetimler genelde yerel faaliyetlerle ilgilenirler. Parklar ve oyun alanları, kamuya açık tuvaletler, mezarlıklar vb. faaliyetleri yürütürler.

²⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_England , 1.12.2006.

²⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_parish , 1.12.2006.

1.1.1.3. Yerel Yönetimlerce Yerine Getirilen Hizmetler

İngiliz yerel yönetimlerinin sorumluluk ve görevleri aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.²⁶

	Metropolitan/London Authhorities			Shire(1)/Unitary Authorities		
	Joint Authorities	Met Councils	London Boroughs	District Councils	Unitary Authorities	County Councils
Eğitim		+	+		+	+
Konut Yapımı		+	+	+	+	
Planlama		+	+	+	+	
Stratejik Planlama		+	+		+	+
Ulaşım Planlaması		+			+	+
Yolcu Taşımacılığı	+				+	+
Otoyollar		+	+		+	+
İtfaiye	+				+	+
Sosyal Hizmetler		+	+		+	+
Kütüphaneler		+	+		+	+
Dinlenme ve Eğlenme		+	+		+	+
Çöp Toplama	+				+	+
Çevre Sağlığı		+	+	+	+	
Gelir Toplama		+	+	+	+	

Yerel yönetimlerin yerine getirmekle görevli oldukları belli başlı hizmetleri ise aşağıdaki gibi sıralanabilir;²⁷

²⁶ <http://www.lga.gov.uk/Documents/Briefing/LG%20structure%202003.pdf> , 1.12.2006.

²⁷ <http://www.lga.gov.uk/Documents/Publication/localgovtmatters05.pdf> , 1.12.2006 ;

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 328–330.

Koruyucu Hizmetler

Polis: İngiltere’de merkezi bir Polis Teşkilatı olmayıp, Polis Teşkilatları “County Council”ler ile bağlantılıdır. “County Council” üyeleri ile Yargıçlardan oluşan Komiteler Polis üzerinde etkindir. Ancak İçişleri Bakanlığı’nın Polisin tabi olacağı mevzuatı düzenlemek ve polis müdürlerinin atanmasını onaylamak gibi önemli görevleri vardır.²⁸ Genel olarak Polis Otoritesi Police Authority şöyle oluşur: 9 adet County Council üyesi, 3 adet yargı görevlisi (magistrates) ve 5 adet de bağımsız üye bulunmaktadır.²⁹

İtfaiye Teşkilatı: İngiltere’de İtfaiye hizmetleri de yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. İtfaiye ve Kurtarma hizmetleri Metropolitan belediyelerin (Londra hariç), “County Council”lerin idari kontrolü altındadır. Londra’da ise Londra Büyükşehir yönetimine bağlı bir itfaiye yönetimi mevcuttur. 2008 yılından itibaren itfaiye hizmetleri yeniden yapılandırılacak olup bu konuda “region” benzeri bir teşkilatlanma kurulmasına çalışılmaktadır.³⁰ İtfaiye hizmetinin yerine getirilmesi için 33.000 kişi istihdam edilmekte ve yaklaşık 1500 merkez hizmet vermektedir.

Sivil Savunma: Tabii afet ve salgınlarla ilgili gerekli plânlamaların yapılması, yerel yönetimler bünyesinde kurulan afet planlama bürolarınca yürütülür.

Tüketicinin Korunması: Tüketici haklarının korunması konusunda mahalli idarelerinin oldukça geniş yetkileri vardır. Satılan her türlü yiyecek, giyecek gibi eşyaların standart ve kalite uygunluğu yerel yönetimler tarafından denetlenir. Ayrıca hayvanlarla ilgili her türlü koruyucu hizmetler ve ruhsat işlemleri de yerel yönetimlerin yetkisi dâhilindedir.

²⁸ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e. , 328.

²⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Police_Authority , 1.12.2006.

³⁰ http://en.wikipedia.org/wiki/Fire_brigades_in_the_United_Kingdom , 1.12.2006.

Koruyucu hizmetler kapsamında tüketicinin korunması hizmeti çerçevesinde yerel yönetimler ticaret standartları koyma, uyuşturucu ile mücadele, yiyeceklerde sağlığa uygunluk sağlama, mezbahaları denetleme gibi görevleri yerine getirmektedirler³¹

Çevre ve Altyapı Hizmetleri

Çevre Sağlığı: Çevre sağlığının korunması konusundaki görevler Merkezi yönetim, “County Council”ler ve “District Council”ler arasında bölüşülmüş olup bu kurumlar bu konuda yakın bir işbirliği halinde görev yapmaktadırlar. Çöp toplama, hava kalitesinin korunması, kanalizasyon ve şehir düzeyinde denetim görevleri “District Council”lerde iken çöp imhası gibi bazı geniş çaplı işler “County Council”lere verilmiştir.

1973 yılında çıkarılan Su Kanunu ile su konusundaki hizmetler yerel yönetimler ile ilişkili ortak yönetimlerin yerine kurulan bölgesel su otoritelerine verilmiş, daha sonra bu hizmetler tamamen özelleştirilmiştir

Trafik ve Ulaştırma: Otobanlar, anayollar ve demiryolları, merkezi yönetimin görev alanına girmektedir. Bunlar dışında kalan yollardaki trafik ve ulaştırma ile ilgili bütün görevleri yerel yönetimler merkezi yönetimin ana planları ekseninde yerine getirir.

Ulaşım konusunda ana yetkili yerel kuruluş “County Council”dir. “District Council”lerin ise ulaşım altyapısı konusundaki yetkileri sınırlı olup şehir içi trafik düzenlenmesi konusunda daha fazla yetki sahibidirler.

Planlama: Bölge çapında yapılması gereken imar planlarını “County Council”ler yapar ve onaylanmak üzere ilgili bakanlığa gönderir. Uygulama

³¹ Keith DAVIES: Local Government Law,(London,1983), 319–328.

planları da yerel meclislerin yetkisindedir ve sadece bilgi için ilgili bakanlığa gönderilir. "County 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 görevi Metropolitan Belediyeler (Metropolitan Boroughs) , "District Council"ler ve "Unitary Authority"ler tarafından yapılmaktadır.³²

Konut Hizmetleri: Konutların korunması ve geliştirilmesi, gelişme bölgelerinde ve ihtiyacı olanlar için sosyal konutlar üretilmesi konusundaki görevler yerel yönetimlerin yetkisindedir. Ancak 1980'li yıllarda Muhafazakâr Parti yerel yönetimlerin konut üretmesine karşı bir politika izlemiş, aynı zamanda da mevcut sosyal konutların satılması için yerel yönetimleri zorlamışlardır.

Katı atık toplama: Çöp toplama işi "District Council"lerde iken çöp imhası görevi "County Council"lere verilmiştir. Geri dönüşüm programları çerçevesinde toplanan katı atıkların İngiltere'de %10'u, Galler'de %6'sı yeniden kullanılabilir hale getirilmektedir.

Eğitim, Sağlık, Sosyal Hizmetler

Eğitim: Eğitim geniş halk kesimini yakından ilgilendiren ve yaygın dışsallık yayan bir hizmettir. Yerel yönetimler 1944 tarihli eğitim yasasına göre merkezi yönetim anaokulu, ilk ve orta dereceli okullar ile yaygın eğitimin yerine getirilmesi konusunda yetkilendirilmiştir. Ayrıca meclisler bölgelerindeki yüksekokullar konusunda da ortak idarelere iştirak yoluyla sorumluluk sahibidirler. İngiltere'de "County Council"ler, Metropolitan belediyeler (Metropolitan Boroughs) ve "Unitary Authority"ler eğitim hizmetleri

³² <http://www.lga.gov.uk/Documents/Publication/localgovtmatters05.pdf> , 1.12.2006.

açısından kendi alanlarında yetkilidirler.³³ Eğitim hizmetini yerine getirmek için yerel yönetimler 25.500 okulu yönetirler. Bu okullar yaklaşık öğrencilerin %91'inin devam ettiği okullardır. Yerel yönetimler yıllık yaklaşık 35.2 milyar pound harcamaktadır. Yine 8.3 milyon üzerinde öğrenci okullarda eğitim görmektedir. Eğitim hizmetini yerine getirmek için 376.000'den fazla öğretmen ve 243.000 yardımcı hizmetli istihdam edilmektedir. Okulların yönetiminde velilerin ağırlıkta olduğu okul kurulları ön plana çıkartılmış ve yönetimde daha çok söz hakkı tanınmıştır.

Sağlık ve Sosyal Hizmetler: Sağlık hizmetleri 1974'e kadar yerel meclisler tarafından yürütülmekteyken, bu tarihten itibaren yerel yönetimler ile ilgisi olmayan ve ülke çapında faaliyet gösteren özerk sağlık otoritelerine devredilmiştir. İngiltere'de 10 bölgede kurulmuş olan Stratejik Sağlık Otoriteleri bulunmaktadır.³⁴ Sosyal hizmetler kapsamında yer alan kimsesizlere yer temini, gençlerin ve özürülülerin mesleki eğitim konuları ise yerel yönetimlerin görev alanı dâhilindedir. Yerel yönetimler daha çok özürülüler ve yaşlılarla ilgili çalışmalara yönelmişlerdir. Yerel yönetimler Sosyal hizmetler için 2003 - 2004 periyodunda 16.8 milyar pound harcamıştır.

Kültür, Eğlence ve Spor Hizmetleri: Her türlü spor tesisi yapımı, tiyatro, müze, galeri, kütüphane, park, bahçelerin yapımı, bakımı gibi hizmetler "County" ve "District" Council'ler tarafından yerine getirilirler

Kütüphaneler: Kütüphanecilik hizmeti İngiltere'de 19. yüzyıldan beri verilen bir hizmet türüdür. Her yıl milyonlarca insan kütüphanelerden ödünç kitap almaktadır. İngiltere ve Galler'de 3000'den fazla sabit ve 500'den fazla mobil kütüphanede toplam 22000 çalışanı ile hizmet vermektedir. Kütüphane hizmeti için harcanan para ise yaklaşık yılda 800 milyon pound'dur.

³³ http://en.wikipedia.org/wiki/Local_education_authority , 1.12.2006.

³⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_Health_Authority , 1.12.2006.

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.

Yerel Yönetimlerin görev alanları ve görevlerinin bölüşümü genel hatları ile bu şekilde olmakla beraber 80’li ve 90’lı yıllarda Muhafazakâr Parti iktidarı döneminde bu kapsam ve bölüşümde önemli değişiklikler olmuştur. Yerel yönetimlerin görev alanlarındaki bir kısım görevler merkezi yönetime, quangolara, bölgesel özerk kuruluşlara ve gönüllü kuruluşlara devredilmiş, bir kısmı alt kademelere verilmiş, bir kısmı da tamamen özelleştirilmiştir.

1.1.1.4. Yerel Yönetimlerde Başkanlık Sistemleri

İngiliz yerel yönetim sistemine 1999 yılında yayınlanan “Greater London Authority Act” ve 2000 yılında “Local Government Act” yasaları ile İngiliz yerel yönetimlerinin yönetim yapısı hususunda oldukça önemli yenilikler getirilmiştir. Yayınlanan yasa ile yönetim kademesinin oluşturulması hususunda yerel yönetimler 4 tercih arasından seçim yapabileceklerdir. Bunlar³⁵

1.1.1.4.1. Doğrudan Seçilen Başkan (Directly elected mayor):

1999 yılında İngiliz yerel yönetim sistemine giren seçmenlerce başkan ve kabinesinin seçimi sistemi 2000 yılında yayınlanan yeni Yerel Yönetimler Yasası ile diğer yerel yönetimler için de tercih edilebilir hale geldi. Yasanın 39, 40 ve 41. maddelerinde de doğrudan seçimle şehir veya bölge başkanının seçimi düzenlenmiştir. Buna göre “Mayor” ya da Galler’de “Maer” doğrudan Seçmenlerce dört yıllığına seçilebilmektedir.³⁶

³⁵ <http://www.lga.gov.uk/Documents/Briefing/LA%20act%202000.pdf> , 1.12.2006

³⁶ <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/00022..c.htm#39> , 1.12.2006

Başkan, sanki parlamentodaki başbakan gibi Meclis üyeleri arasından kabinesini oluşturarak çalışacaktır. Kabine üyeleri sorumlulukları altındaki alanlar ile ilgili karar alma yetkisine sahiptirler. Seçilmiş Başkan kurumun politik lideridir ve Meclis tarafından kabul edilecek kurum politikalarını hazırlayarak Kurumun görevlilerini idare eder.³⁷

1.1.1.4.2. Lider ve Kabine (Leader and Cabinet):

Doğrudan seçilmiş Başkanlık sistemine benzetmekle birlikte Meclis bir Lider ve onunla çalışacak Kabinayı seçer. Görev, yetki ve sorumluluk yukarıdaki gibidir.

1.1.1.4.3. Doğrudan Seçilen Başkan ve Kurum Yöneticisi (Mayor and Council Manager):

Başkan doğrudan seçmenlerce seçilmiş olup politik liderlik yapacaktır. Onun rolü liderlik, rehberlik ve karar alma sürecini yönlendirir. Doğrudan memurlar ve idareciler eliyle bu çalışmaları yapar.

1.1.1.4.4. Alternatif Düzenlemeler (Alternative Arrangements):

Bu sistemde meclis üyelerinin tamamı sürecin içinde bulunmaktadır. Yerel İdare Meclisin ürettiği politikaları komiteler eli ile yürütür. Düzenlemeler, atamalar, çalışma programı ve bütçe gibi çalışmaları da meclis bizzat yapar.

1.1.1.5. Referandum

İngiltere’de yeni yasal düzenlemelerde doğrudan belediye başkanlığına geçiş için referandum yapılması öngörülmektedir. Bu çerçevede

³⁷ <http://www.lga.gov.uk/Documents/Briefing/LA%20act%202000.pdf> , 1.12.2006

31 yerel idarede referandum yapılmış olup 11 inde kabul edilmiş 20 yerel idarede doğrudan seçilecek başkanlık sistemi reddedilmiştir.³⁸

İngiltere’de yerel yönetimlerden 316 tanesi Lider ve Kabine sistemi (Leader and Cabinet), 10 tanesi Belediye Başkanı ve Kabine sistemi (Mayor and Cabinet), 1 tanesi Belediye Başkanı ve Kurum Yöneticisi sistemi (Mayor and Council Manager) ve 59 adedi ise alternatif düzenlemeler (Alternative Arrangements) ile yönetilmektedir.³⁹

1980’li yıllarla birlikte İngiltere’de de yerel yönetimlerde yeniden yapılanma, **rekabet, yurttaş odaklılık, decentralization, aktif yurttaş** gibi kavramlarla biçimlenmeye başlamıştır.⁴⁰ İngiliz yerel yönetimleri oldukça geniş görev, sorumluluk ve yetkiyle donatılmış kapsamlı bir özerkliğe sahiptirler. 1940’lardan günümüze kadar İngiliz yerel yönetim birimlerinin yetki ve görevlerinde azalma olmamış, özerklikleri devamlı bir şekilde artırılmıştır. Bunun yanında gaz, elektrik gibi hizmetler özel statülü yönetim kuruluşlarına bırakılmıştır. Bazı hizmet alanlarında ise özerk kuruluşlar (sağlık gibi) ülke ve bölgeler bazında teşkilatlanmıştır. Ayrıca özerk nitelikli yarı kamusal kuruluşlar da bazı hizmetlerin yürütülmesinde söz sahibidir. Bazı hizmet alanları ise tamamen özelleştirilmiştir (su sağlanması ve dağıtımı gibi).⁴¹ Ayrıca temizlik, taşımacılık gibi bazı hizmetlerin ihale yoluyla özel sektöre yaptırılması mecburiyeti getirilmiştir.⁴²

Yapılan yeni düzenlemelerde ikinci kademe yerel yönetimlerin yani il meclislerinin (County Councils) rolü daha da arttırılmıştır.

³⁸ <http://www.electoralcommission.org.uk/referendums/mayoralrefresults.cfm> , 1.12.2006

³⁹ <http://www.lga.gov.uk/Documents/Briefing/LA%20act%202000.pdf> , 1.12.2006

⁴⁰ M. Akif ÇUKURÇAYIR: “Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 12, Sayı 3 (Temmuz 2003), 13

⁴¹ Ahmet ULUSOY, Tarık VURAL: a.g.m.

⁴² İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 330

İngiltere’de yerel yönetimler, demokrasinin ve adem-i merkeziyetçi yönetim anlayışının en önemli unsurlarından olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerde adem-i merkeziyetçiliği sağlayan az sayıda ülkeden biri olma özelliğine sahiptir. Bu yönünü devam ettiren ve bunda da başarılı olan ender Avrupa ülkelerinden biridir. Bu başarısını da kurmuş olduğu yerel yönetimler sistemine borçludur.⁴³

İngiltere’de ve Galler’de bugün 410 yerel yönetim hizmet görmekte olup bu Yerel yönetimlerde seçilmiş 20.800 delege bulunmaktadır. Delegeler 4 yıllığına doğrudan seçilmektedir. Yerel yönetim birimlerinde 2 milyonun üzerinde kamu görevlisi çalışmakta olup 700 farklı hizmet üretilmektedir.⁴⁴

İngiltere’nin Yerel Yönetimler ile ilgili son yıllarda yaşadığı en köklü değişiklik, **yerel yönetimlerde Başkanın (mayor) doğrudan halk tarafından seçilmeye başlamasıdır**. Kanaatimce İngiliz yerel yönetimleri de tıpkı demokratik yapısı gibi uzun yılların oluşturduğu bir bilgi birikimi ve tecrübenin ışığında gelişme seyrini sürdürmektedir.

Referandum sürecinden de anlaşılabacağı gibi zamanla İngiltere, komisyonlar ve komiteler marifeti ile yönetilen yerel idarelerden doğrudan seçimle gelen belediye başkanlığı sistemine yavaş da olsa geçecektir. Ancak bu süreç her yerel yönetimde farklı yaşanacaktır.

1.1.2. FRANSA

Türkiye’de idari anlamda en fazla etkisi görülen ülke olarak kabul edilmesi gereken Fransa’nın yerel yönetim yapısı ve bu yönetimlerin Merkezi Hükümetle ilişkileri daha ayrıntılı bir şekilde anlatılacaktır. Her ne kadar farklı

⁴³ Burhan AYKAÇ, Akif ÖZER, “Mahalli İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları”, Yerel yönetim ve Denetim, Cilt 7, Sayı 4, (Nisan, 2002), 13

⁴⁴ <http://www.lga.gov.uk> , 1.12.2006

gibi görünse de Türkiye’de 2005 yılında Yerel Yönetimler Yasalarında yapılan değişikliklerden özellikle İl Özel İdarelerinde yapılan değişiklikler ileride açıklanacağı gibi hala Fransız etkisinin ve hatta Fransa’da 1982’den sonra yaşanan reformların etkisinin dahi Türk Yönetim yapısı üzerinde sürdüğünü göstermektedir.

1.1.2.1. Tarihi Gelişim

Fransa’da yerel yönetimlerin tarihi gelişimini kentlerin büyümesi ve gelişmesi ile beraber bu kentlerin merkezi hükümet karşısında aldıkları ayrıcalıklara kadar dayandırmak mümkündür. Modern anlamda ise Fransa’da yerel yönetimlerin tarihsel kökeni Fransız Devrimi ve Napolyon dönemine kadar uzanmaktadır. Ancak Fransa’da güçlü bir merkeziyetçi yapının olması, yerel yönetimlerin arka planda kalmasına neden olmuştur. Ayrıca yerel yönetimler merkezin yoğun denetimine tabi kılınmıştır. Bu güçlü merkeziyetçilik anlayışı yaklaşık iki yüz yıl kadar sürmüş ve 1970’lerden sonra başlayan girişimlerle katı merkeziyetçiliğin yumuşatılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. 1982 yılındaki yasal düzenlemelere kadar iki kademeli bir yerel yönetim yapısı mevcut idi. Bunlar, il özel idareleri ve komünlerdir. Merkezi yönetimin taşra örgütü olan il aynı zamanda yerel yönetim birimidir.⁴⁵

Fransa, Bakanlıkların kuruluşu açısından da pek çok ülkeye ve Türkiye’ye de örnek olmuştur. Fransız Devriminden kısa bir süre önce ve devrimin ilk yıllarında, bu sistemden modern bakanlıklar organizasyonu çıktı. Öncelikle beş klasik bakanlık kuruldu: Maliye, Dışişleri, İçişleri, Milli Savunma ve Adalet Bakanlığı. Bu bakanlıkların hepsi alt birimlere ve çalışma gruplarına ayrılmışlardı. Çalışma sistemi hiyerarşi esasına göre yürütülmekteydi. Hiyerarşi İçişleri Bakanlığından Valiye, ondan ilçedeki

⁴⁵ Murat AKÇAKAYA: “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, G.Ü. İİBF Dergisi, Cilt 5, Sayı 1, (2003), 153

kaymakama ve ondan da beldedeki belediye başkanına kadar uzanmaktaydı.⁴⁶

Fransa'da merkezi hükümetin taşra teşkilatı üç birim şeklinde teşkilatlanmıştır. Bunlar; bölgeler (région) iller (département) ve ilçeler (arrondissement)'dir.⁴⁷ Bölgeler ve iller hem merkezi idarenin hem de Yerel yönetimlerin teşkilatlandığı idari birimlerdir. Bakanlar Kurulu kararıyla atanan vali (prefect) bölge ve illerde merkezi hükümeti temsil eder. İlçeler (Arrondissement) ise illere bağlı yerler olup Kaymakamlarca yönetilmektedir.

Modern anlamda ilk Belediyeler (Commune), Danıştay, İl Özel İdareleri gibi kuruluşlar ilk olarak Fransa'da kurulmuşlardır.⁴⁸ Bizim de devlet sistemimizde yer verdiğimiz bazı kurumların ilk kurulduğu ülke Fransa'dır.

1982 yılındaki yasal düzelemeye kadar iki kademeli bir yerel yönetim yapısı mevcut idi. Bunlar, il özel idareleri ve belediyeler (komünler) dir. Merkezi yönetimin taşra örgütü olan il, aynı zamanda birer yerel yönetim birimidir. En küçük yerleşme biriminden büyük kentsel yerleşmelere kadar her bir yerleşme birimi bir belediye (komün) olarak kurulmuştur ve her biri yetkiler ve organlar olarak aynı yapıya sahip olmuşlar ve aynı tür idari vesayet altında bulunmuşlardır.⁴⁹

Fransa'da yerel yönetimler tüzelkişiliği ve özerkliği mevcut kurumlar olarak kurulmuş olmasıyla birlikte, gelişmesi, yetki ve görevleriyle güçlenmesi, dönem olarak özellikle 1980'li yıllara, gelişmenin niteliği olarak da taşra örgütlerinden yerel yönetimlere yetki, sorumluluk ve görev

⁴⁶ Kadir KOÇDEMİR: Yönetim Hakkı,(Ankara,1998), 6

⁴⁷ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 263

⁴⁸ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 259

⁴⁹ Albert MABİLEAU:"Local Government in Britain and Local Politics and Administration in France", Local Politics and Participation in Britain and France, (ed. Albert MABİLEAU and others) Cambridge University Press, (Cambridge, 1989)'dan naklen Murat AKÇAKAYA: a.g.m., 153

aktarılması ile oluştuğu görülmektedir. Bölge yerel yönetimi de aynı düzeyde taşra teşkilatı olan yapıya yerel bir yapının eklenmesiyle 1982'de oluşturulmuş ve 1986 yılında ilk bölge yerel meclisi seçilmiştir. Dolayısıyla Fransız yerel yönetimlerinin gelişimini, merkeziyetçi yapının taşra örgütünden ayrı ele almak yanlış sonuçlar verebilir. Yerel yönetim yapısında gelişme seyri genel olarak, tarihsel süreç içerisinde yapılan düzenlemeler ile her iki yönetim (merkezi yönetimin taşra örgütü ve yerel yönetimler) arasında yetki ve görev dengesinde ayarlamalar yapılması ve özellikle, 1980'den sonra bu dengenin yerel yönetimler lehine düzenlenmesi şeklinde görmek mümkündür.⁵⁰

Özellikle 1981–1983 arasında gerçekleştirilen bir dizi reform ile yerel yönetimlerin yetkileri artırılmış, yerel yönetim birimleri arasındaki ve bunların merkezi yönetimin taşra birimleriyle olan ilişkileri yeniden düzenlenmiştir.

Fransa'da önce 1789 Fransız Devrimi dönemine kadar dayandırılan yerel yönetim sisteminde ilk başta merkezden atanan belediye başkanları ile yönetim söz konusu olmuş, bu açıdan 1830'lu yılların başında ilk kez yerel meclisler halkça seçilen temsilcilerden kurulmaya başlamıştır. 1871 ve 1884 yıllarında il ve belediye yerel yönetim birimleri özerk ilkeler çerçevesinde yeniden düzenlenmiş, ancak İkinci Dünya Savaşı'na kadar yerel yönetimler merkezi yönetimin yoğun vesayet denetimi altında kalmıştır.⁵¹

1982 yılında başlayan reform sürecinde yapılan yasal düzenlemeler ile hem yeni bir yerel yönetim birimi olan Bölge Yönetimi kurulmuş, hem de yerel yönetimlerin yetki ve görevleri artırılmıştır. Bu temel düzenlemeler sonrasında tekrar bazı düzenlemeler daha yapılarak, oluşturulan sistemin eksiklikleri giderilmeye çalışılmış ve yerel yönetim birimlerinin yapıları

⁵⁰ Hikmet KAVRUK: "Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi – Yabancı Ülke Örnekleriyle Karşılaştırma ve Bir Model Önerisi" G.Ü. S.B.E. Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi , (Ankara,1999), 128

⁵¹ Tacettin KARAER: "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine" , Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 3, (Eylül, 1990), 65–66

sağlamlaştırılmıştır. Şubat 1992 tarihinde merkezi yönetimin taşra örgütü yeniden düzenlenmiş, taşrada yönetimin yetki genişliğine sahip bölge, il ve ilçeden oluşan üç kademeli mülki idare yapısıyla sağlanacağı hüküm altına alınmış, bundan ayrı olarak kanunla veya Danıştay kararı ile çeşitli coğrafi bölgelerde yetki genişliğine dayalı diğer ayrıcalıklı birimlerin kurulabileceği ifade edilmiştir. Taşra teşkilatındaki bu düzenleme yerel yönetim birimlerini doğrudan etkileyen bir düzenleme olmayıp, hizmet bölüşümünde taşra idaresinin yeri ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarıyla ve yerel idarelerle ilişkileri netleştirmiştir.⁵²

Batının önde gelen ülkelerinde merkezi politikaların gündemde olduğu bir dönemde, yerel yönetim birimlerine yeni görev-yetkiler aktaran, akçal kaynaklar için imkânlar veren, yerel yönetimlerin organ ve işleyişlerini daha demokratik yapacak önlemler almak gibi yerel yönetimlerin lehine düzenlemeler yapmak Fransa'da olduğu kadar dünya kamuoyunda da ilgiyle izlenmiştir.⁵³ Fransa içindeki oldukça güçlü üniter ve merkezi yapının direncine rağmen başarılı bir şekilde reform sürecini gerçekleştirmiştir.

2 Şubat 1992 sayılı Cumhuriyetin Bölgesel İdaresiyle İlgili Kanun, genel kural olarak, yetkilerin merkezden dağıtılmasını ve kaynakların farklı seviyelere göre tahsis edilmesini kabul etmiştir. Bu, subsidiarité (hizmetlerin en yakın birimce yerine getirilmesi) prensibinin tüm kamu yönetimlerine ve hizmetlere uygulanması anlamına gelmektedir.

Devlet, (ziraat ve altyapı yatırımları gibi) belirli teknik hizmetlerde Yerel yönetimlere, özellikle belediyelere, belirlenen hedeflere ulaşılabilmesi için yardımcı olabilir.⁵⁴ Devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişki daha çok

⁵² Murat AKÇAKAYA: a.g.m., 155

⁵³ Tacettin KARAER: a.g.m., 54

⁵⁴ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 263

yol gösterme, yardımcı olma şeklindedir. Yasal düzenlemeler bunu sağlayacak şekilde düzenlenmiştir.⁵⁵

Fransa Anayasasının 72. maddesine göre, Fransa Cumhuriyetinin Yerel yönetimleri şunlardır:

- 1- Belediyeler (commune),
- 2- İller (department) ve
- 3- Denizaşırı Bölge İdareleri

Bunların dışında herhangi bir idari birim ancak kanunla kurulabilir.⁵⁶ Fransa'da yerel yönetimleri anayasal statülü yerel yönetimler (belediye, il, denizaşırı ülkeler) ve yasal statülü yerel yönetimler (bölge yerel yönetimi, Korsika özel yönetimi gibi) olarak ikiye ayırabilmek mümkündür. Anayasal statülü yerel yönetimler ancak anayasa değişikliği ile kaldırılabilir; bununla birlikte sayıları ve sınırları yasa ile değiştirilebilir. Yasayla kurulan yerel yönetim birimleri ise yasa ile kaldırılabilir. Örneğin bölge yerel idarelerinin tamamen kaldırılması yasa ile mümkündür. Ancak bir yerel yönetim birimi yasa ile de kurulsa anayasal statülü yerel yönetim birimleri ile aynı haklara ve yükümlülöklere sahiptir.⁵⁷

1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa yerel yönetimler üzerinde Valinin sahip olduğu vesayet yetkilerini kaldırmış; Bölge yönetimini yerel yönetim kurumu olarak kabul etmiş ve ilde, valinin sahip olduğu yürütme gücünü genel meclise vermiştir. Bu tarihten

⁵⁵ Murat AKÇAKAYA: a.g.m., 157

⁵⁶ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 259

⁵⁷ Bilal CANATAN , "Fransa'da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 1, (Ocak, 2001), 10

sonra çıkarılan yasalarla iller ve yerel yönetimler lehine birçok yetki devri gerçekleştirilmiştir.⁵⁸

17 Mart 2003'de kabul edilen değişikliklerle ivme kazanmış görünmektedir. Anayasasının 1. maddesi "Cumhuriyet yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenir" (l'organisation décentralisée de la République) şeklinde değiştirilerek "üniter devlet" ifadesi çıkarılmış, böylece, yerindenlik ilkesi (subsidiarité) ve Cumhuriyetin ademi-merkeziyetçi niteliği, anayasa hükmü haline getirilmiştir. Ayrıca, yeni yerel yönetim modellerinin oluşturulmasına ve sınanmasına (démarches expérimentales) olanak tanınmış ve mali denkleştirme ile desteklenmiş bir mali özerklik garanti altına alınmıştır. Yerel meclisleri toplantıya çağırarak amacıyla dilekçe verme hakkı, karar amaçlı referandum ve yerel yönetimlerin kurumsal örgütlenmesi hakkında seçmenlere danışılmasını öngören doğrudan demokrasi yöntemleri de anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.⁵⁹

Bu idareler, kanunla düzenlenen şartlar çerçevesinde ve seçimli meclisler aracılığıyla kendilerini serbest bir şekilde yönetirler. Buna "yerel yönetimlerin serbest yönetimi ilkesi" denilmektedir. Anayasa yerel yönetimin bir meclis tarafından yönetilmesini ve bu meclisin seçimle gelmiş olmasını serbest yönetim ilkesinin ayrılmaz parçası olarak görmektedir.⁶⁰

Bugün Fransa idari olarak 22 (Bunların 21'i Metropoliten Fransa'da bulunur. Ayrıca Korsika için farklı bir yapılanma bulunmaktadır.) Bölge İdaresine (Région), Bölgeler 96 İl'e (département), iller 329 ilçeye (arrondissements) ve bu ilçeler de 3.879 kanton'a bölünmüştür. (Kanton Türk yönetim sisteminde sönmüş olan ancak hala İl İdaresi Kanununa göre

⁵⁸ Sabrina KAYIKÇI: "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı" Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 12; Sayı,3; (Temmuz, 2003), 23

⁵⁹ Yeşeren Eliçin ARIKAN: (2003) Fransız Yerel Yönetim Sisteminde Bölge Yönetimi, 8 Mart 2003 tarihinde Sabancı Üniversitesi, İstanbul Politikalar Merkezi tarafından düzenlenen "Avrupa Birliği Sürecinde Avrupa ve Türkiye Bölgesel Politikalarının Uyumu" konulu Seminer'de sunulan bildiri.

⁶⁰ Bilal CANATAN, a.g.m.,11

kullanılan “bucak”ı karşılamaktadır.). Fransa’da 36.571 “commune” bulunmaktadır. Commune daha çok Türkiye’de Belediye olarak anlaşılrsa dahi aslında köyleri ve çok daha büyük yerleşimleri bünyesinde barındıran kendine özgü bir örgütlenmedir. Fransa’nın denizaşırı bölge ve iller diye nitelediği sömürgeleri de bulunmaktadır. Dört bölge idaresi (Guadeloupe, French Guiana, Martinique ve Réunion) ve bu 4 bölge idaresi 13 ilçe idaresine, ilçeler de 156 kantona bölünmüştür. Kantonlarda 114 belediye bulunmaktadır.⁶¹ Fransa’da belediye sayısının fazla olması köy düzenlemesi bulunmamasından kaynaklanmaktadır.

Fransa’da ayrıca 14 Kent Birliği (Urban Communities “communautés urbaines”), 158 Şehir ya da kasaba Birliği (Communities of Agglomeration “communautés d’agglomération”), 2380 Belediye Birliği (Communities of Communes “communautés de communes”) bulunmaktadır.⁶²

1.1.2.2. Yerel yönetimlerin Türleri ve Organları

1.1.2.2.1. Belediyeler (Communes)

“Commune”lar her ne kadar Türkçeye Belediye olarak çevrilse de oldukça küçük ölçekli yerleşimleri de büyük yerleşimleri de karşılayan bir yapılanmadır. Fransız yerel yönetim sisteminin temel yerel yönetim birimdir. En küçük yerleşim biriminden en büyüğüne kadar bütün yerleşim mekânlarında kuruludur. En küçük yerleşim birimleri dahi köy değil belediye yönetimi olarak kurulmaktadır. Toplam 36.551 adet belediye bulunup bunların 28 binden fazla bir kısmının nüfusu binin altındadır. Nüfusu 50 kişiden az olan belediye sayısı 1.087, nüfusu 700’den az belediye sayısı ise 25.255’dir. Nüfusu 100 bini aşan 36 adet belediye bulunmaktadır.⁶³

⁶¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Subdivisions_of_France , 05.12.2006

⁶² http://en.wikipedia.org/wiki/Subdivisions_of_France , 05.12.2006

⁶³ Yusuf ERBAY, “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, sayı 2, (Nisan,1999), 62

1.1.2.2.1.1. Belediyelerin Organları

1.1.2.2.1.1.1. Belediye Meclisi (Conseil Municipal)

Belediyenin karar organı olan Belediye Meclisi, aldığı kararlarla belediyenin işlerini düzenler. Meclis, belediye başkanı, bir veya birden fazla başkan yardımcısı ile belediye meclis üyelerinden oluşur. Üye sayısı belediyenin nüfusuna oranla belirlenir. Bu rakam 9 üyeden, 69 üyeye kadar değişir.⁶⁴

1.1.2.2.1.1.2. Belediye Başkanı (Maire)

Belediyenin yürütme organı belediye başkanıdır. Belediye başkanı ve yardımcısı, belediye meclisi tarafından gizli oy ve mutlak çoğunlukla seçilir. Eğer ilk iki turda mutlak çoğunluk sağlanamazsa, basit çoğunluğun arandığı üçüncü bir tur daha yapılır. Oyların eşitliği halinde en yaşlı olanın başkanlığı ilan edilir. Fransa’da belediyelerde Kurul halinde çalışan bir yürütme organı yoktur. Ancak, belediye başkanı görevlerinden bir kısmını kontrolü ve sorumluluğu ortadan kalkmaksızın yardımcılara veya kendi yokluğunda belediye meclisi üyelerine devredebilir.⁶⁵

Belediye Başkanının iki rolü vardır: hem beldede devleti temsil eder (devletin o yöredeki ajanı kimliği ile devleti ve adli kolluk gücünü temsil eder), hem de yerel yönetimin başı olarak görev yapar.⁶⁶

Belediye başkanının devlet görevlisi olmasından kaynaklanan aşağıda yazılı görevleri bulunmaktadır:⁶⁷

⁶⁴ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 264

⁶⁵ Sabrina KAYIKÇI: a.g.m.,29 ; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 266

⁶⁶ Sabrina KAYIKÇI; a.g.m., 29

⁶⁷ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 265–266

- Nüfus işlemleri,
- Kriminal polis memurluğu,
- Seçim listelerinin hazırlanması ve seçimlerin organize edilmesi,
- Kişilere, devlet tarafından verilecek belgelerin hazırlanması,(nüfus cüzdanı, pasaport, küçüklerin ülkeden ayrılması için gereken belge, yabancılara ait dokümanlar, inşaat izinleri, avcılık tezkereleri, diğer belgelerin onaylanması v.s.)
- Askerlik çağındaki gençlerin tespitinin yapılması,
- Zorunlu eğitim yaşındaki çocukların listelerinin yapılması.

Belediye Başkanı devlete ait görevlerinden dolayı Vali ve Kaymakama karşı sorumludur.

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı olarak, belediye meclisinin aldığı kararların yürütülmesinden sorumludur, bütçeyi hazırlar ve sunar, harcamaları kontrol eder, belediyenin mallarını korur ve yönetir, gelirlerini toplar, belediyenin iştiraklerini ve hesaplarını kontrol eder. Belediye meclisi tarafından yetki verildiği zaman, mahkemelerde belediyeyi temsil eder, Belediye meclisince izin verilen yerlerde alım, satım, ihale, ortaklık, hediyelerin ve vakfiyelerin kabulü sözleşmelerini yapar, Belediye meclisince kabul edilen sınırlar dâhilinde, anlaşmaları imzalar, kiralari tespit eder, belediye işleriyle ilgili ödemeleri yapar. Ayrıca, belediye meclisi başkana görevi süresince sınırları sıkı sıkıya belirlenmiş bazı alanlarda da meclisin yerine karar almak üzere yetki devredebilir. Başkan, her meclis toplantısında, devredilen ve geri alınabilecek bu yetkiler dâhilinde aldığı kararları rapor

eder. Kanun, belediye meclisine kararlarıyla belediyenin iş ve işlemlerini yönlendirebileceği genel bir yetki vermiştir. Meclis, belediye başkanına kanunla ve meclisçe sınırları belirlenerek verilen yetkilere müdahale edemez.⁶⁸

1.1.2.2.1.2. Seçim Sistemi

Belediye meclis üyelerinin sayısı belediyenin nüfusuna göre değişir. 3500'den az kişinin yaşadığı belediyelerde, belediye meclisi iki turlu çoğunluk sistemiyle seçilir. Birinci turda, hem kullanılan oyların çoğunluğunu, hem de kayıtlı seçmen sayısının en azından %25'ine eşit oy alan aday seçilir. İkinci turda oy kullananların sayısına bakılmaksızın basit çoğunluk aranır. Eğer birden fazla aday aynı oyu alırsa, en yaşlı olan kazanan olarak ilan edilir. Nüfusu 3.500 veya daha fazla olan belediyelerde belediye meclis üyeleri iki turlu liste usulüyle seçilir.⁶⁹

Belediye Meclisleri yılda en az dört kez toplanır. Belediye Başkanının çağrısı, meclis üyelerinin yarısının başvurusu ve ildeki devlet temsilcisi olan valinin isteği üzerine de Meclis toplanabilir. Belediye Meclisleri kendi içlerinde sürekli ve özel komisyonlar seçebilirler. Daimi komisyon, meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda yönetimin sürekliliğini sağlar.⁷⁰ Belediye meclisleri 6 yılda bir tamamen yenilenir.

⁶⁸ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e.,268

⁶⁹ Sabrina KAYIKÇI: a.g.m.,28 ; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e.,

264

⁷⁰ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 264

1.1.2.2.1.3. Belediyelerin Başlıca Görevleri⁷¹

- Belediye dâhilindeki yolları yapmak,
- Sosyal hizmetler ile ilgili görevleri yerine getirmek, eğlence ve park alanları oluşturmak,
- Anaokulu ve ilkokul yapmak, bunların bakımını ve onarımını yapmak,
- İçme suyu, atık su ve kanalizasyon tesislerini yapmak,
- Bayındırlık, arazi kullanımı işlemleri, imar ve inşaat işleri ve sosyal konutlar yapmak,
- Spor tesislerinin bakımını sağlamak ve sportif faaliyetleri desteklemek,
- Kalkınma projelerini yürütmek,
- Belediye sınırları içinde taşımacılık hizmetlerini planlamak,

Belediyeler kendi aralarında Birlik kurarak ortak amaçları gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. 1989 yılında itfaiye hizmetleri Belediye Birliklerinin görev alanına devredilmiştir.

⁷¹ Yusuf ERBAY: a.g.m., 63

1.1.2.2.2. İl Yerel Yönetimleri (Département)

İl Yerel Yönetimi Fransa'nın en eski yerel yönetim birimidir. Kuruluşları 1871 tarihli yasaya dayanan il yerel yönetimleri, 1982 tarihinde yapılan değişikliklerle daha da güçlendirilmişlerdir. İl yerel yönetimlerinin gücü, tarihsel gelişme sürecinin özelliklerinden, organların oluşturulmasındaki demokratik yöntemlerden ve sahip bulundukları yetkilerden kaynaklanmaktadır. İl hem bir yerel yönetim birimi, hem de merkezi yönetimin bir basamağıdır.⁷²

1.1.2.2.2.1. İl Yerel Yönetimlerinin Organları

1.1.2.2.2.1.1. İl Genel Meclisi (Conseil Général)

Genel Meclis (conseil général), kararlarıyla il Yerel Yönetiminin (Département) iş ve işlemlerini yönlendirir.⁷³ Genel Meclis üyeleri Genel meclis başkanını ve encümenini seçer. İkinci derecede seçilen bu görevliler daimi encümeni teşkil ederler.

1.1.2.2.2.1.2. Genel Meclis Başkanı (Président du conseil Général)

İllerin yürütme organı Genel Meclis Başkanıdır ve aynı zamanda ilin siyasi başıdır. Genel Meclis kararlarını hazırlar ve icra eder. Kurul halinde çalışan bir yürütme organı yoktur. Ancak, Genel Meclis Başkanı, görevlerinden bir kısmını kontrolü ve sorumluluğu ortadan kalkmasızın, yardımcılara veya kendi yokluğunda genel meclis üyelerine devredebilir. Genel Meclis Başkanı, genel meclis üyeleri tarafından, mutlak çoğunlukla ve üç yıl için seçilir. Eğer ilk iki turda hiçbir aday seçilemezse, basit çoğunluğun

⁷² Ahmet ULUSOY , Tekin AKDEMİR: a.g.e., 137

⁷³ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e.,268

arandığı üçüncü bir tur oylama daha yapılır. Oyların eşitliği halinde, adaylardan en yaşlı olanının başkanlığı ilan edilir.⁷⁴

Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hakları ve Özgürlükleri Hakkındaki 2 Mart 1982 tarihli Kanun daha önce vali tarafından yerine getirilen yürütme görevini genel meclis başkanına devretmiştir. Böylece, başkanlığın pozisyonu ilde devletin temsilcisine (vali-prefect) göre çok güçlendirilmiştir. Bu güçlendirme, belediye modelinin gelişmesinden esinlenmiştir; genel meclis çoğunluğu ile seçilen genel meclis başkanı da belediyedeki belediye başkanı gibi önemli bir role sahiptir. Genel Meclis Başkanına verilen görevler şöyle sıralanabilir:⁷⁵

- Genel Meclis Başkanları İl Yerel yönetiminin yürütme organı olarak ilde bulunan hizmet birimlerinin başı olarak Yerel yönetimin düzenli çalışmasını sağlar.
- Meclisçe alınan kararları veya kendisine tanınan yetki çerçevesinde yasaların ve meclisin verdiği görevleri yerine getirir.
- Ayrıca İl yerel yönetiminin bütçesini ve faaliyet ve mali raporları hazırlar ve sunar

1.1.2.2.2.2. Seçim Sistemi

Genel meclis üyelerinin sayısı illere göre değişmektedir. Bu rakam 15 ile 76 arasında değişir. Genel meclis üyeleri 6 yıl için seçilir ve her üç yılda bir üyelerin yarısı yenilenir.⁷⁶

⁷⁴ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e.,269 ; Ahmet ULUSOY , Tekin AKDEMİR,a.g.e., 137

⁷⁵ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 269

⁷⁶ Ahmet ULUSOY,Tekin AKDEMİR: a.g.e., 137

Genel Meclis üyeliğine seçim genel ve doğrudan oy esasına göre yapılır. Seçim sistemi iki türlü çoğunluk sistemidir. İlk turda seçilebilmek için kullanılan oyun mutlak çoğunluğunu ve kayıtlı seçmen sayısının %25'ine eşit oyu almak mecburidir. İkinci turda oy kullananların sayısına bakılmaksızın basit çoğunluk aranır. Eğer birkaç aday aynı oyu alırsa, kazanan aday olarak en yaşlıları ilan edilir. İl Genel Meclisleri 3 ayda bir toplanır.⁷⁷ Çalışmaları komisyon usulü olabilir. Komisyon üyelikleri partilere nispi temsil esası göz önüne alınarak dağıtılır.

1.1.2.2.3. İl Yerel Yönetiminin Başlıca Görevleri ⁷⁸

- **Sosyal politika:** Kimsesiz ve yardıma muhtaç özörlöölere lojman yapmak ve ulaşımalarını sağlamak ilin en önemli görevlerindendir. Bakıma muhtaç kişilere işsizlik yardımı yapar. Çocuk bakım evleri kurar ya da kendi evlerinde muhtaç çocuklara yardım eder. Evlat edinme ve edindirme işlemlerini yürütür. Koruyucu sağlık ve aşılama hizmetlerini yerine getirmek.
- **Bayındırlık:** İmar-İskân, planlama, il yollarının bakım ve onarımı, vilayete ait bina ve ekipmanın onarmak.
- **Ekonomi:** Ekonomik kalkınma projelerinde görev almak, uygun sanayi alanları hazırlamak.
- **Eğitim:** Orta eğitim, özel okullara yardım ve ilkokul için komönlere yardım yapmak, yükseköğretim ve bilimsel araştırmaları desteklemek.

⁷⁷ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 269 ; Ahmet ULUSOY,Tekin AKDEMİR: a.g.e., 137

⁷⁸ Yusuf ERBAY: a.g.m., 65

- **Ulaşım:** Şehirlerarası otobüs hattı ve öğrencilerin okula taşınması.
- **Kültürel Hizmetler:** Arşiv, kütüphane, müze, sergi, tarihi eser ve sanat merkezleri kurmak.
- **Spor:** Spor eğitimi vermek, spor tesisi yapmak ve milli sporcuları teşvik etmek.
- **Çevre:** Çevre ve çevreyi koruma ile ilgili her türlü faaliyet, atıkların bertaraf edilmesi ve güçsüz belediyelere su temini için yardımda bulunmak
- **Tarım ve Hayvancılık:** Kırsal alanlar da tesis kurma ve geliştirme yardımı, sulama ve koruma
- **Turizm**

1.1.2.2.2.4. Yeni İl Sistemi İçinde Valilerin Konumu

2 Mart 1982 yılında çıkartılan yerel yönetimlerle ilgili yasa daha önce Vali tarafından yerine getirilen görevleri İl Genel Meclisi (Department) başkanına devretmiştir.⁷⁹

1982 Reformuna kadar illerde seçilmiş bir meclis olmasına rağmen, ilin en güçlü organı vali idi. Vali, hükümet tarafından atanırdı ve İçişleri Bakanlığı'na karşı sorumluydu. Merkezin taşra temsilcisi olmalarının yanı sıra, il yerel yönetim biriminin de başkanı sıfatıyla valiler, yönetim sisteminde çok belirleyici bir rol oynamaktaydı. İl Meclisinin gündemini belirlemekte ve

⁷⁹ Murat AKÇAKAYA: a.g.m.,159

politikalarını uygulamaktaydı. Belediye bütçelerinin onay için valiye gönderilme zorunluluğu vardı. Ayrıca, belediyelerin bazı kararları valilikçe geçersiz sayılabiliyordu, İl meclisinin gündemini belirleyen vali, bütçeyi hazırlarken ve Meclisin kararlarını uygularken önemli yetkilere sahipti.⁸⁰

1982 Reformu, İl Meclisine yürütmeyi denetleme yetkisi vererek, valinin yetkilerini önemli ölçüde meclis tarafından seçilen başkana aktarmıştır. Anayasa'da yer alan valilik müessesesinin hükümetler tarafından kaldırılması mümkün değildir. Ancak, yerel yönetim reformundan önce politik temsilci niteliği de olan valilerin rolü değiştirilmiştir.⁸¹

Vali, bugün, merkez ile yerel birimler arasında arabulucu rolünü üstlenmekte her birinin diğeri üzerindeki istek ve taleplerini uzlaştırmaya çalışmaktadır. Vali devletin, başbakanın, tek tek tüm bakanların temsilcisidir ve devletin taşra örgütünün başıdır. Bütün önemli bakanlıkların yerel düzeyde teşkilatları vardır valiye bağlı olarak görev yapmaktadırlar.

Fransa'da valilerin şu andaki görevleri ana hatlarıyla şöyle sıralanabilir:⁸²

1. Güvenlik, kamu düzeni ve sivil savunma hizmetlerinin sağlanması.
2. Devletin yetki ve görevlerinin mahalli düzeyde kullanılması
3. Kanunlara riayetinin sağlanması, denetleme ve kontrollerin yapılması.

⁸⁰ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 294–295

⁸¹ Yusuf ERBAY: a.g.m., 63

⁸² Yusuf ERBAY:a.g.m., 4

4. Sosyal uyumun sağlanması

5. Seçimlerin yapılması.

Bunların yanı sıra, yerel yönetimlerle ilgili olarak danışma, hakemlik ve arabuluculuk rolleri vardır. Diğer taraftan yerel yönetimlerin desteklenmesi ve aralarında dayanışmanın sağlanması hususlarında görevleri vardır. (Örneğin kamu yararı ve ekonomik gelişmeye katkısı olan yatırım projelerini desteklemek gibi.) Öte yandan valiler, devletle yerel yönetimler arasında sözleşmeye dayalı ilişkilerin kurulmasında ve görüşmelerin yapılmasında da yetkilidirler.

Günümüzde vali, her üç kademe yerel yönetimin de işlemlerinin sadece kanunlara uygunluğunu (hukukilik denetimi) kontrol edebilmektedir.⁸³

Fransa'da yerel yönetimlerin kararları hemen uygulanabilir niteliktedir. Valinin kontrol yetkisi kararları alındıktan sonra yerine getirilmektedir. Vali yerel yönetimlerin kararlarını uygun bulmazsa yerel yönetime gerekçeli bir yazı yazmaktadır. Bu başvuru kararın uygulanmasını durdurmaz. Toplumun özgürlüklerine kısıtlama getirmesi veya belirli bir şahıs üzerinde vahim sonuçlar doğurması mümkün olan kararlarda vali kararın ertelenmesini veya durdurulmasını isteyebilir. Valinin yazısına rağmen yerel yönetimin kararı değişmezse vali idari mahkemeye gidebilir. Son karar mahkeme tarafından verilmektedir.⁸⁴

1982 yılından itibaren Fransa yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerinde oldukça köklü değişiklikleri yapabirmiştir. Ülkemizde 2005 yılında İl Özel İdaresi Yasası düzenlenirken Fransa'nın 1982 sonrasında yaşadığı tecrübeden de faydalanıldığı anlaşılmaktadır.

⁸³ Yusuf ERBAY: a.g.m. 70

⁸⁴ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 294–295

1.1.2.2.3. Bölge Yönetimleri (Région)

Fransa'da 1959 yılında, devlet yatırımlarının ilgili kuruluşlar ve coğrafi bölgeler arasında bölüştürülmesine yardımcı olmak üzere başlarında birer eşgüdümücü vali bulunan ve birkaç ili içine alan örgütler kurulmuştur. Bunlara, "İllerarası Konferans" denilmiştir. 1964 yılında, başında bölge valisi bulunan bir Bölgesel Ekonomik Gelişme Komisyonu oluşturulmuştur. Komisyonun görevi bölge planlarının hazırlanması ve uygulanmasıdır.

1986 tarihine gelinceye kadar bölgeler, kendilerine verilen görevleri yerine getiren kamu kurumu niteliğinde kuruluşlardır 5 Temmuz 1972 tarihli yasa, bölgeleri, bölgeden seçilmiş parlamenterlerden ve il genel meclisiyle belediye meclisinden onlara denk sayıda seçilecek üyelerden oluşan bir meclisin yöneteceği bir kamu kuruluşu olarak öngörmüştü.

Bölgenin bir yerel yönetim olarak doğuşu 2 Mart 1982 tarihli yasa ile gerçekleşmiş ve bölge, Fransa'da ilk kez bu tarihte bir yerel yönetim olarak örgütlendirilmiştir. 16 Nisan 1986 tarihli ilk bölge seçimleriyle birlikte, bölgeler yerel yönetim statüsü kazanmıştır. Bölgenin bir yerel yönetim birimi olarak oluşturulabilmesi için Anayasa değişikliğine gerek yoktur çünkü Fransız Anayasası'nda diğer yerel yönetim birimlerinin yasa ile kurulabileceği ifadesi bulunmaktadır. "2 Mart 1982 tarihli yasa 'Bölgeler, bölge meclisleri kararlarıyla yönetilir' kuralını koyduktan sonra; bölge meclisinin bölgenin ekonomik gelişmesi, toplumsal, kültürel ve bilimsel alanlarda geliştirilmesi, arazi düzenlenmesi gibi konularda da yetkili olduğunu göstermiştir."

1.1.2.2.3.1. Bölge Yönetimlerinin Organları

1.1.2.2.3.1.1. Bölge Meclisi (Conseil Régional)

Bölgenin karar alma organı Bölge Meclisidir. Bölge meclisi üyeleri her bölgeye bağlı illerde seçilirler. Bölge Meclisi bölgenin iş ve işlemlerini yöneteceği genel yetkilere sahiptir.

1.1.2.2.3.1.2. Bölge Meclis Başkanı (Président du conseil régional)

Bölgenin yürütme organı Bölge meclis başkanıdır. Başkan Bölgenin siyasi başıdır ve bölge yönetiminden sorumludur. Kurul halinde çalışan bir yürütme organı yoktur. Ancak, bölge meclis başkanı görevlerinden bir kısmını başkan yardımcısına veya kendi yokluğunda diğer bölge meclis üyelerine kontrolü ve sorumluluğu altında devredebilir.

Bölge meclis başkanı bölge meclis üyeleri tarafından mutlak çoğunlukla üç yıl için seçilir. Eğer ilk iki turda hiçbir aday seçilmezse basit çoğunluğun arandığı üçüncü bir tur oylama daha yapılır. Oyların eşitliği halinde en yaşlı olanın başkanlığı ilan edilir.⁸⁵

Bölge meclis başkanı harcamaları denetler ve aksi kanunla düzenlenmedikçe gelirleri belirler. Bölgedeki hizmet birimlerinin başıdır ve kendi nezareti altında ve sorumluluğunda yetkilerini bu birimlerin yöneticilerine devredebilir. Ayrıca, bölgeye ait kamu mallarını yönetir, sözleşmelerin imzalanmasında bölgeyi temsil eder, bölge meclisinin (veya eğer yetki devredilmişse, daimi encümenin) karar dâhilinde bölge adına hukuki girişimlerde bulunur ve karar alan meclis sunulacak problemlerle ilgili

⁸⁵ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e.,270

ön incelemeyi yapmakla sorumludur. Her yıl bölgenin ve çalışmaların durumu, hizmet birimlerinin finansmanı hakkında özel bir rapor hazırlayarak bölge meclisini bilgilendirir. Ayrıca, bölge meclisi kararlarının uygulanmasındaki son durum ve bölgenin mali durumunu da rapor eder.

1.1.2.2.3.2. Seçim Sistemi

Bölge meclisi üyelerinin sayısı illere bağlı olarak değişir. Meclislerin büyüklüğü 31 sandalyeden (Guyana'da) 197 sandalyeye (İle-de-France) kadar uzanabilir. Seçim sistemi diğer yerel yönetim seçim sistemlerine paraleldir.⁸⁶Bölge meclis üyeleri bölge meclis başkanını, başkan yardımcısını ve daimi encümeni oluşturan diğer üyeleri seçer. Bölge meclisleri her altı yılda bir tamamen yenilenmektedir.

1.1.2.2.3.3. Bölge Yönetiminin Başlıca Görevleri

- Ekonomik faaliyetler: Sanayi ve ticaret kurumlarının gelişmesine yardım etmek (ekonomik anlamda planlama yetkileri vardır).
- Eğitim: Liseler ve meslek eğitimi.
- Bayındırlık: İmar-İskân ve kentsel planlama

1.1.2.3. Fransa Senatosu

Fransa'nın kendine özgü özelliklerinden biri de Meclisin bir ayağını oluşturan Senato'nun seçiminde ortaya çıkmaktadır. Anayasanın 24. maddesi Senatonun yerel yönetimlerin temsilini sağlayacağını belirtmektedir.

⁸⁶ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 270–271 ; Ahmet ULUSOY – Tekin AKDEMİR: a.g.e., 138

Yasama organının ikinci kanadını teşkil eden ve yasama etkinliğinde Millet Meclisine göre ikincil role sahip olan senatonun -ki yerel yönetim meclislerince seçilirler- tek görevi yerel yönetimleri temsil etmek değildir. Bununla birlikte Senatonun seçim şeklini de dikkate alarak yasama etkinliğinde yerel yönetimler lehine düzenlemeler yapılmasına ve serbest yönetim ilkesinin korunmasına katkıda bulunacağı düşünülebilir.⁸⁷

Fransa'da Senatörler doğrudan seçimlerle belirlenmemektedir. Senato seçimlerinde belediye, il ve bölge meclisi üyeleri oy kullanır. **Senatörlerin seçim çevresi "il'dir.** Senato seçimlerine sadece il meclisi üyelerinin yanı sıra il sınırlarındaki belediye meclislerinin temsilcileri ile söz konusu ilden ilin içinde bulunduğu bölge meclisine seçilmiş olan temsilciler de katılır.⁸⁸ Ancak seçilen senatör sadece seçim bölgesinin değil ulusun senatörüdür.

Ulusal egemenliğin kullanımına katılan Senato'nun dolaylı da olsa yerel seçimler sonucu belirlenmesi yerel seçimler açısından önemli sonuçlar doğurmaktadır. Ulus Devlet kimliğinin ve üniter yapının en fazla önem taşıdığı ülkelerden biri olan Fransa'da yerel seçimler bu yönüyle "siyasal nitelik" kazanmaktadır. Anayasa Konseyi Avrupa Birliği kurucu sözleşmesi uyarınca Avrupa yurttaşlarına yerel seçimlerde oy hakkı tanınmasına bu nedenle karşı çıkmaktadır. Anayasa Konseyi Maastricht kararı diye bilinen 9 Nisan 1992 tarihli kararıyla Avrupa yurttaşı da olsa "Fransız olmayanların" yerel seçimler aracılığıyla Senato üyelerinin belirlenmesi sürecine katılmasına karşı çıkmıştır. Bunun üzerine 25 Haziran 1992 tarihinde yapılan anayasa değişikliği sonucu anayasaya eklenen 88-3 maddesiyle "Fransa'da oturan Avrupa yurttaşlarına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı verilmesine olanak tanınmıştır. Ancak bu şekilde seçilenlerin yerel meclislere girmesi halinde belediye başkanlığı ya da başkan yardımcılığı

⁸⁷ Bilal CANATAN: a.g.m. ,16

⁸⁸ Bilal CANATAN: a.g.m. ,16

yapamayacağı, Senato seçimlerinde seçmen olamayacağı ve ikinci seçmenlerin belirlenmesine katılamayacağı" belirtilmiştir.⁸⁹

Ayrıca Fransa'da seçimle gelinen iki ayrı görev bir kişide birleşebilmektedir ki bu durum Fransa'da oldukça ilginç sonuçlar doğurabilmektedir. Örneğin Belediye Başkanı veya yerel temsilci aynı zamanda milletvekili de olabilmektedir.⁹⁰ Yasaya göre en fazla iki seçilmişlik görevi aynı kişinin uhdesinde birleşebilmektedir.

1.1.3. ALMANYA

1.1.3.1. Tarihi Gelişim

Almanya Federal bir cumhuriyettir. Bu yapılanmanın temelleri, orta çağlardaki feodal sistem içinde oluşan yüzlerce küçük-büyük hâkimiyet merkezlerine uzanmaktadır. Almanya birliğini diğer Avrupa ülkelerine nazaran geç sağlamıştır. 1934 ve 1945 yılları arası istisna tutulursa, Almanya 1800'lerin başlarından bu yana hep federatif bir yapıya sahip olmuştur.

Almanya'da yerinden yönetim kavramı yönetimin hemen en önemli kavram ve kurallarından biridir. Bu ilkenin Almanya'daki tarihî Freiherr vom Stein tarafından yürürlüğe konulan Prusya Şehirler Nizamnamesine kadar gider. Bu nizamname 1808 tarihli dir. Freiherr vom Stein o zamana kadar belde seviyesinde idareye karşı kayıtsız kalan vatandaşların hizmetlere aktif katılımını temin etmek istiyordu. Onu takip eden yıllarda, yerel yönetimlerde monarşik devlet idaresiyle demokratik yerinden yönetim kavramı önemli tartışmalara sebep olmuştur.⁹¹

⁸⁹ Bilal CANATAN: a.g.e.,16

⁹⁰ Murat AKÇAKAYA :a.g.m., 167

⁹¹ http://www.politics.ankara.edu.tr/dergi_makale.php?makale=&Durum=&yazar_adi=Ay%FEeq%FCI&yazar_soyadi=Mengi&cilt=58&sayi=2&yil=2003&makale_sira=8# , ; 5.12.2006

Almanya'nın modern bir devlet olarak kurulması 19. yüzyıl sonlarını bulmuş olup 1871 yılında Prusya'nın federal nitelikteki merkezi yönetim sistemi Alman Krallığı için model olarak alınmıştır.

Nazi idaresi, devlette birlik ve tek lider (Führer) prensipleri ile yerel yönetimlerdeki yerinden yönetim kavramının uygulamasına da son vermek istemiş ise de Federal Devlet yapısı ve Yerinden yönetim ilkesinin önemi Almanya'da hiçbir zaman azalmamıştır. Beldeler Nazi dönemi sonrasında 1945 yılından itibaren yeniden ağırlık ve önem kazanmaya başlamıştır.⁹²

Almanya'nın mevcut yönetim yapısının temelleri II. Dünya Savaşı sonrasında oluşmuştur. Mevcut sistemin temelleri 1949 yılında atılmıştır. İkinci Dünya Savaşını takip eden dönemde batıdaki 11 eyaletin oluşturduğu federal devlet yapısına, 1990 yılında Berlin Duvarının yıkılmasıyla birlikte 5 yeni eyalet daha katılmıştır. İngiliz, Fransız ve Amerikan işgal bölgelerinin bulunduğu alanda 23 Mayıs 1949'da Federal Almanya Cumhuriyeti kurulmuştur. Alman Anayasası ve idari sistemi bu ülkelerin etkisi altında tarihi mirasa da uygun bir şekilde oluşturulmuştur. 3 Ekim 1990'da gerçekleşen yeniden birleşme ile eski Doğu Almanya topraklarında kalan bölgeler için de bu anayasa uygulanmaya başlamıştır. Federal yapının sonucu olarak, bu ülkede, federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimlerden oluşan üç farklı yönetim kademesi mevcuttur.⁹³

Almanya'nın devlet şekli, 1949 tarihli Anayasanın "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland" 20. maddesinde Almanya'yı "demokratik ve sosyal bir federal devlet" olarak betimlemiştir.⁹⁴

⁹² Kadir KOÇDEMİR: a.g.e., 6-7

⁹³ Ahmet ULUSOY – Tekin AKDEMİR: a.g.e., 111

⁹⁴

http://www.bundesregierung.de/nn_22672/Webs/Breg/EN/Federal.Government/FunctionAndConstitutionalBasis/BasicLaw/ContentofBasicLaw/content_of_basic_law.html , 05.12.2006

Eyalet hükümetleri, vergi koyma, eğitim ve kültür politikası, polis teşkilatının denetimi gibi çok kapsamlı yetkilere sahiptir. Her eyaletin seçilmiş bir parlâmentosu vardır. Eyaletlerde eyalet başbakanı ya da (Hamburg, Bremen ve Berlin) Başbelediye Başkanı (Ersten Bürgermeister) bulunur. Eyaletler de yönetim bölgelerine, ilçelere, beldelere ve ilçeden bağımsız şehirlere (kreisfreie Städte) ayrılır.⁹⁵

Alman Anayasası'nın 28. maddesi, mahallî toplumla ilgili bütün işlerin, kanunların sınırları içinde, o belde insanların kendi sorumlulukları altında düzenlenmesi hakkını hüküm altına almıştır. Bu husus literatürde **“tam yetkililik prensibi”** olarak ifade edilmektedir. Kanunlarla açık şekilde merkezi idareye verilmeyen bütün hizmetler yerel yönetimler tarafından yerine getirilebilmektedir. Buna mukabil merkezî idare ancak kanunlarla kendisine verilen görevleri yerine getirebilmektedir.⁹⁶

Anayasanın 30 ve 83'üncü maddelerine göre, federal devlet sadece anayasal olarak belirtilen konularda yine Anayasada belirtilen sınırlar içinde idarî faaliyette bulunabilir. Federal devletin aksine, eyaletler için idarî faaliyette bulunmak için anayasal bir görevlendirme şart değildir. İdarî faaliyetin esas yürütücüsü eyaletlerdir. Kısaca, **“idare esas itibariyle eyaletlerin işidir.”** denilebilir. Bu teşkilatlanma yapısı içinde beldeler, bir yandan dolayı eyalet idaresinin bir parçasıdır. Fakat aynı zamanda yerinden yönetim hakkına da sahiptir. Başka bir ifadeyle beldeler, prensip olarak eyaletlerin görevli bulundukları idarî faaliyetler sahasında dolayı eyalet idaresini (federal devlet ile birlikte) sınırlandırmaktadır. Beldelere ait bu yerinden yönetim hakkı, hukukî olarak Anayasanın 93. maddesinin 1. fıkrası 4. bendinde (anayasa mahkemesine gitme imkânı), diğer yandan da malî olarak yine anayasanın 106'ncı maddesinde (vergi gelirlerinden alınan

⁹⁵ http://en.wikipedia.org/wiki/States_of_Germany#Further_subdivisions ; <http://www.britannica.com/nations/Germany> , 05.12.2006 ; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 20.

⁹⁶ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 20.

paylar) garanti altına alınmıştır. Alman devlet yapılanmasında, **yerinden yönetim hakkı** salt bir amaç olmayıp, mahallî toplumun refahını demokratik ve etkin süreçlerde yükseltmenin yegâne vasıtası olarak görülmektedir.

Vatandaşların kendilerini ilgilendiren hizmetler konusunda aktif hale gelmesi ve potansiyel güçlerinin harekete geçirilmesi yoluyla insanların hayat şartları maddi ve manevi bakımdan iyileştirilmekte ve beldelerin tarihi ve kültürel özellikleri muhafaza edilmektedir. Bu bakımdan, yerinden yönetim hakkının özü, her türlü yasal sınırlandırmalara ve daraltmalar karşı korunmuştur. Almanya’da kamu gücü sadece yatay olarak yasama, yürütme ve yargı organları arasında dağıtılmakla ve dengelenmekle kalmamış, aynı zamanda dikey istikamette federal devlet eyaletler ve mahallî yerinden yönetim kuruluşları arasında bir güç dağıtımı ve dengelemesi yapılmıştır. Bu dikey güç dağılımının gerçekleştiği her seviyede, halkın temsili organlarla temsil edildiği ve meşruiyet kazandığı görülür.⁹⁷

1.1.3.2. Almanya’da Yerel yönetimlerin Türleri

Almanya 16 eyaletten oluşan bir federal devlettir (5 doğu, 11 batı). Eyaletlere Almancada “**Land**” denilmektedir. 16 Eyaletten 3 tanesi şehir eyaletleridir. Bunlar Berlin, Hamburg ve Bremen şehirleridir. Berlin ve Hamburg kentleri Belediyelere ayrılmıştır, Bremen’de ise iki adet alt kademe bulunmaktadır. Bugün 80.000.000’den fazla nüfusun yaşadığı Federal Almanya’da kuvvetler ayrılığına dayalı bir liberal demokrasi sistemi geliştirilmiştir.⁹⁸

Almanya’da her eyalette tarihî, sosyal, kültürel, demografik, ekonomik vb. şartlara göre farklı idarî teşkilatlanmalar ortaya çıkmıştır. Bu teşkilatlanma biçimleri biraz da İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki galip

⁹⁷ İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 20.

⁹⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/States_of_Germany#Further_subdivisions ; <http://www.britannica.com/nations/Germany> , 05.12.2006.

devletlerin arzuları istikametinde gerçekleşmiştir. Meselâ, Bayern ve Baden-Württemberg gibi güney eyaletleri Fransız idarî sistemine, Niedersachsen gibi kuzey eyaletleri İngiliz idarî sistemine benzer özellikler taşımaktadır.

Federal anayasanın 28. maddesi “Eyaletlerde, ilçelerde ve belediyelerde halk genel, hür, eşit ve gizli seçimlerde seçilen temsilcilere sahip olmak zorundadır” demektedir. Böylece devlet erki (iktidarı) paylaşmakta ve sadece bir ilçeyi veya belediyeyi ilgilendiren kararlar, vatandaşa yakın politikacılar tarafından alınmaktadır. Adı geçen maddede mahallî idarelere ayrıca yerine getirecekleri yerel ve ortak nitelikli hizmetleri nasıl üreteceklerini düzenleme yetkisi verilmiştir.⁹⁹

Almanya’da yerel yönetimleri anlatmadan önce Almanya’nın genel idari durumunu görmekte yarar bulunmaktadır. Çünkü Almanya Federal bir devlettir. Almanya’da Devlet yapısı Federal kurumlar, eyaletler ve yerel yönetimlerden oluşmaktadır.

Federal Devlet, Federal Meclis, Cumhurbaşkanı, Federal Başbakan ve Hükümet, Federal Konsey ve Anayasa Mahkemesinden oluşmaktadır.

Anayasaya göre federal devletin ağırlığı, federal meclis ve federal senato aracılığı ile yasamada yoğunlaşmıştır. Federal devletin gümrük ve sınırlı koruma, savunma gibi görevlerinin yanı sıra; çalışma, sosyal güvenlik gibi konularda da yetkileri vardır.¹⁰⁰

Federal meclis genel, doğrudan, özgür eşit ve gizli olarak seçilen üyelerden oluşmaktadır. Meclis seçimleri dört yılda bir yapılmaktadır. En önemli görevleri yasa koymak, Federal Başbakanı seçmek ve hükümeti

⁹⁹ Ahmet ULUSOY, TEKİN AKDEMİR: a.g.e. ,110.

¹⁰⁰ Ayşegül Kaplan MENGİ, “Federal Almanya’da Mahallî İdareler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 4, (Ekim 1997), 93.

denetlemektir. Cumhurbaşkanı Federal Asamble tarafından beş yıl için seçilmektedir. Görev süresinin bitiminde tekrar seçilebilir. Federal Asamble, Federal meclis üyeleri ile beraber eyalet parlamentoları tarafından nispi temsil sistemi ile seçilen aynı sayıdaki üyeden oluşur. Politik sorumluluğu olamayan Cumhurbaşkanı'nın esas görevi ülkenin temsilidir.¹⁰¹

Yerel yönetimler ile eyaletler arasındaki ilişkiler ise daha sıkı vaziyettedir. Eyaletlerin ekseriyetinde idarî yapılanma üç kademelidir. Bunlardan eyalet hükümeti ve eyalet bakanlıkları en üst eyalet birimlerini oluşturur. Bölge yönetim başkanlıkları ya da bölge yönetimleri ise orta kademeyi teşkil etmektedir. En alt eyalet birimleri ise ilçeler ve bir ölçüde de (müstakil şehirler olarak isimlendirilebilir) bir ilçeye bağlı olmayan mahallî idare birimleridir.

Eyaletler, Almanya'da idari sistemin ikinci kademesinin oluşturmaktadır. Mevcut 16 eyaletten Berlin, Hamburg ve Bremen eyalet olmalarının yanı sıra birer şehirdir. Eyaletlerin, federal anayasa dışında kendi anayasaları vardır. Bu birimler, Alman anayasanın federal devlete tanıdığı görevler dışındaki kanun koyma, idari kararlar alma ve yargı yetkisini kullanmakta serbesttirler.

Almanya'da kanunların uygulanması esas itibariyle eyaletlerin yetki alanına girer. Dış politika ve savunma gibi bazı istisnalar dışında devlet yetkilerinin kullanılması eyaletlere aittir. Her biri aynı zamanda egemen birer devlet olan eyaletlerin kendi meclisleri(eyalet meclisleri) ve meclis üyeleri tarafından seçilen başbakanları(eyalet başkanı) vardır. Eyaletlerin nüfusu 700.000. ile 17,7 milyon arasında değişmektedir.

Eyaletler eğitim, kültür, yerel yasalar ve kamu güvenliği konularında otonom yetkiye sahiptir. Federal devlet ile eyaletler arasındaki görev

¹⁰¹ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 106.

bölüşümü anayasasının öngördüğü kuvvetler ayrılığı ve kuvvetler dengesi sisteminin önemli bir ögesidir.

Yerel yönetimler, Almanya'da belediyeler ve ilçelerden oluşmaktadır. Almanya'da Yerel yönetimlerin ikinci kademesini ilçeler oluşturmaktadır. İlçeler, küçük belediyelerin yerine getirmedikleri hizmetlerle belediyeler arası nitelik taşıyan işlevleri yerine getiren bir yerel yönetim birimidir. Belde birlikleri olarak da adlandırılan bu idareler temelde yerel idare birimi olmakla birlikte, aynı zamanda merkezi yönetimin taşra örgütüdür. Bu nedenle yerel yönetimlerin çekirdeğini belediyeler oluşturmaktadır.

Almanya'da yerel yönetimler dikey güç dağılımının en alt basamağını oluştururlar. Bunlar, Almanya'daki modern devletten daha da eski bir geleneği sahiptir. Bu teşkilatlanma sistemi içinde, federal devlet **mahallî yerinden yönetim hakkı** bakımından sadece bir garantör durumundadır. Onun hiç bir belde ya da ilçe ile direkt ilişkisi bulunmamaktadır. Bu husus, aynı zamanda malî bakımdan da geçerlidir: Anayasa, yerel yönetimler için (gelir ve ücret vergilerinden belli bir pay ayrılması ya da bazı vergilerin toplanmasının beldelere bırakılması gibi) esasları ve detayları belirtilmiş bir malî tevzini garanti etmektedir. Federal devlet, yerel yönetimlere malî imkânlarla teşvik de edemez. Bu hususun istisnaları Anayasada düzenlenmiştir. Anayasanın 104. maddesine göre, federal devlet beldelere bölge seviyesinde ekonomik yapıyı geliştirici ve makro ekonomik bakımdan geçerli dengeleri muhafaza edici malî yardımlarda bulunabilir. Yine Anayasanın 91. maddesine göre federal devlet, içme suyu temininde olduğu gibi, toplumun tümünü ilgilendiren hizmetler için de malî yardımda bulunabilir. Günümüzde, federal devletin bu istisnai mahiyetteki yardımları kanun koyucunun öngördüğünden çok daha fazla miktarlarda yaptığı görülmektedir. Buna göre, meselâ 91. madde kapsamında bir yüksek okul inşası ya da 104. madde kapsamında bir şehir yenileme planı

uygulanması federal devletin yardımı için yeterli olmaktadır. Bu yardımların istenmesi ve verilmesi muhakkak ki yine eyaletler kanalıyla yapılmaktadır.¹⁰²

Yerel yönetimler, Almanya'da idari sistemin üçüncü kademesini oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, ilçeler ve belediyelerden oluşmaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler eyalet yönetimleri tarafından gerçekleştirilmektedir.

Almanya'da kamu hizmetlerinin çoğu yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Alman demokrasisinin özünü oluşturan bu idarelerin yerine getirecekleri hizmetler mevzuatla sınırlanmamıştır. Hizmetleri yerine getirmede esas yetkili vatandaşa en yakın olan birimlerdir (**subsidiarite ilkesi**). Herhangi bir hizmetin kiliseler, hayır kurumları ya da sosyal nitelikteki kurumlar tarafından üstlenilmemesi durumunda, yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesinde bir sakınca yoktur.¹⁰³

1.1.3.2.1. Belediyeler

Alman anayasası belediyelere, kanunlar çerçevesinde ve kendi sorumlulukları içinde yerel hizmetleri yerine getirme hakkı tanımaktadır. Eski Batı Almanya'da gerçekleştirilen reform çerçevesinde daha önce sayıları 24371 olan belediye sayısı 8506 ya düşürülmüştür. İki Almanya'nın birleşmesinden sonra Doğu Almanya'da oluşturulan beş eyalette önce yeni belediyeler kurulmuş, daha sonra belediye sayısı azaltılmıştır. Şu an itibarı ile Almanya'da 1557 Belediye bulunmaktadır.¹⁰⁴

¹⁰² İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: a.g.e., 23.

¹⁰³ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 107.

¹⁰⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_municipalities_in_Germany , 05.12.2006.

1.1.3.2.1.1. Almanya’da Belediye Modelleri

Almanya’da Belediye idareleri ilçelere bağımlı olup olmamaları açısından farklılık göstermektedir. Kırsal niteliğe haiz bölgelerde ilçeye tabi belediye idareleri görülürken, kentsel bölgelerde ilçeden bağımsız Büyükşehir belediyeleri görülmektedir.

İki tür belediyenin arasında görevler ve örgütlenme açısından iki önemli fark bulunmaktadır. Birinci fark, ilçe dışındaki belediyelerin ilçelerin de görevlerini yürütmeleri ve boyut farkının meydana getirdiği görev ve örgütlenme çeşitliliğine sahip olmalarında ortaya çıkmaktadır. İkinci fark ise, ilçeden bağımsız belediyelerde denetim yetkisinin, valiye veya Eyalet İçişleri Bakanına ait olmasıdır.¹⁰⁵

Almanya’da belediye idarelerinin ikinci türünü herhangi bir ilçeye bağlı olmayan, yani belediye hizmetleriyle diğer ilçe görevlerini birlikte yürüten ilçeden bağımsız Büyükşehirler oluşturmaktadır. Büyükşehir örgütlenmesi içinde Büyükşehir Belediye Başkanı belediye meclisine başkanlık yapma ve şehri temsil etme yetkisine sahiptir.

Almanya’da temel yapısal özellikleri bakımından, üç değişik belediye modelinden söz edilebilir. Fakat aynı modele sahip belediyeler arasında bile yapılanma farklılıkları görülebilmektedir. Birleşme sonrası Doğu Almanya’daki belediyeler için belli bir model zorlaması yapılmamıştır. Eyaletler hatta şehirler model seçiminde serbest bırakılmıştır.

Almanya’da bulunan üç farklı belediye modeli kısaca şöyle açıklanabilir.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Belma ÜSTÜNİŞİK, Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri, (Ocak, 1992),10; Enis YETER, Kadir KOÇDEMİR: Federal Almanya’da Mahallî İdarelerin Bütçe Yapısı, (Ankara, 1997), 3.

¹⁰⁶ Enis YETER,Kadir KOÇDEMİR: a.g.e., 46.

1.1.3.2.1.1.1. Güçlü Belediye Başkanı Modeli

Bayern ve Baden-Württemberg eyaletlerinde uygulanan bu modelin en ayırt edici özelliği, belediye başkanının güçlü bir konuma sahip olmasıdır. Başkanın gücü; halk tarafından seçilmesi, belediyeyi temsil etmesi, yönetimin ve belediye meclisinin başı olmasından gelmektedir.

Belediye başkanı, merkezi yönetimce belediyeye devredilmiş görevleri, meclise karşı bir sorumluluğu olmadan yürütür. Meclis, belediyenin temel karar organıdır. Meclis üyelerinin sayısı belediyenin büyüklüğüne göre 8 ile 60 arasında değişir. Meclis üyeleri doğrudan halk tarafından ve beş yıl için seçilir. Meclis toplantıları kamuya açık olarak yapılır.

1.1.3.2.1.1.2. Profesyonel Yönetici Modeli

Nordrhein-Westfalen ve Niedersachsen eyaletlerinde farklı biçimlerde uygulanan bu modelin belirleyici özelliği, güçlü belediye meclisinin karşısında zayıf bir belediye başkanının olmasıdır.

Modelin uygulandığı eyaletlerde, meclisin kendi üyeleri arasından seçtiği Belediye Başkanı sadece temsil görevine sahiptir. Yürütmenin başı olan şehir yöneticisi, meclis tarafından belediyeden belediyeye değişen sürelerle 6, 8 ya da 12 yıl için seçilir. Şehir yöneticisi, belediye işlerinin yürütülmesini meclis adına yüklenmiştir. Yöneticiye yine meclis tarafından seçimle atanan yardımcılar yardım etmektedir.

Meclis belli konularda komisyonlar oluşturabilir. Belediye çalışmalarının düzenliği için bir de Daimi Encümen kurulur. Bu modelin en önemli farkı meclis çalışmalarında parti etkisinin daha belirgin olmasıdır. Bu model bugün daha çok Niedersachsen'da uygulanmaktadır.

1.1.3.2.1.1.3. Belediye Meclisi-Magistrat Modeli

Hessen’de ve Schleswig-Holstien’in kent belediyelerinde uygulanan bu modelde belediye meclisinin yanında belediyenin yürütme işlerini üstlenen kolektif bir yürütme kurulu (Magistrat) vardır. Yönetim fonksiyonun meclis tarafından göreve getirilen ‘Magistrat’ tarafından yerine getirilmektedir.

Bu modelde de temel karar organı yerel halk tarafından dört yıl için seçilen belediye meclisidir. Kendi üyeleri arasından seçilen bir başkan tarafından yönetilen meclis, ilke olarak diğer modellerdeki görevleri yerine getirir.

Magistrat üyelerinin seçiminde, siyasal partilerin meclisteki üye sayıları göz önünde tutulur. Belediye başkanı üyelerden birisidir ve eşitler arasında birinci konumundadır. Magistrat üyeleri eşit oy hakkına sahiptir ve belediyeyi kurul olarak yönetirler.

1.1.3.2.2. İlçeler

Almanya 439 ilçe yönetimine bölünmüştür. Bunlardan 323 ilçe (rural districts, Landkreise) bünyesinde belediyelerin bağlı olduğu ilçelerdir. 116 ilçe (urban districts, Kreisfreie Städte / Stadtkreise) ise kentlerde bulunan ve belediye hizmetleri ile ilçe hizmetlerini bir arada veren ve bağımsız olarak nitelenen birimlerdir.

Alman yerel yönetim sisteminin ikinci kademesini ilçeler oluşturmaktadır. İlçeler tüzel kişiliğe haiz olup, şehir eyaletleri dışındaki bütün eyaletlerde en alt idari birimi oluşturmaktadır.

Her ilçede bir ilçe meclisi (Kreistag) bulunmaktadır. İlçe meclisi yerel yönetimin karar organıdır. Bavyera eyaletinde altı diğer eyaletlerde beş yılda bir seçilir.

İlçe Yöneticilerinin yani Kaymakamların (Landrat veya Landrätin, güney eyaletlerde Kreisverwaltung olarak isimlendirilir) gerek fonksiyonlarında gerekse atanmalarında eyaletler arası farklılıklar bulunmaktadır.¹⁰⁷

1.1.3.2.2.1. İlçe İdare Modelleri

Almanya’da, İlçelerin yetki, görev ve örgütlenmesinde eyaletler arasında değişik uygulamalar bulunmaktadır. Ancak, tüm eyaletlerde ilçelerin ilçe meclisi, ilçe komisyonu ve ilçe yöneticisinden oluşan üç temel organı vardır.¹⁰⁸ İlçeler, büyüklük yönünden birbirinden farklıdır. Yapılan reform sonucu ilçe büyüklüğündeki farklılıklar büyük ölçüde giderilmiştir. Nüfusu 100.000’den az ve alanı 500 km²’den küçük ilçe hemen hemen yoktur. İlçe Yöneticilerinin belirlenmesinde eyaletler arasında farklılıklar görülmektedir. İlçe Yöneticileri yani kaymakamlar bazı eyaletlerde seçimle bazı eyaletlerde ise atama ile belirlenir.

1.1.3.2.2.2. İlçelerin Başlıca Görevleri

Kaymakamlıklar hem yerinden yönetim birimleri şeklindeki yerinden yönetim kuruluşları hem de en alt seviyedeki eyalet birimleridir. Eyalet yönetiminin taşra teşkilatı olarak kaymakamlıklar bir yandan devlet görevlerini yerine getirirler. Emniyet ve asayiş hizmetleri, mahallî idareler üzerindeki kontrol, yabancılar hukuku ile afet işleri gibi işler ilçelerin yürüttükleri merkezî görevlerden bazılarıdır. İlçeler diğer yandan da birer mahallî idare birimi

¹⁰⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Germany , 05.12.2006.

¹⁰⁸ Belma ÜSTÜNİŞİK: a.g.m.,10.

olarak ilçe yollarının yapılması, toplu taşımacılık, tabii parklar, yaşlılar-huzur evleri, mahallî sosyal yardım gibi görevleri yerine getirirler.¹⁰⁹

Almanya'da İlçeler, belediyeler üstü görevlere sahiptir.¹¹⁰ Birden fazla belediye üzerinde etkileri olan bu yerleşim birimleri, bulundukları bölgelerde belediyelerin gerçekleştiremedikleri görevleri yerine getirirler.

Alman anayasasında belde birlikleri olarak ta adlandırılan bu birimler şu görevleri yerine getirirler:

- Federal veya bölgesel kanunları uygulamak,
- B tipi yolların yapımı ve bakımı
- Birden fazla belediye sınırlarına giren inşaatları yapmak,
- Milli Parkları işletmek ve bakmak,
- Vatandaşların, gençlerin refahı için çalışmalar yapmak,
- Hastaneleri yapmak ve bakmak,
- Devlete ait enstitüleri ve orta öğrenim okullarını inşa etmek ve bakımını yapmak,
- Çöpleri toplamak,
- Araç kayıtlarını tutmak,

¹⁰⁹ Kadir KOÇDEMİR: a.g.e., 32-33.

¹¹⁰ Ayşegül Kaplan MENGİ: a.g.m., 96.

- İlçe Yöneticisini seçmek,

Yerel yasaların verebileceği görevler ise bölgelere göre değişmekle beraber;

- Kültürel faaliyetleri finansal olarak desteklemek,
- Yaya kaldırımlarını veya bisiklet yollarını yapmak,
- Okulların finansal olarak desteklenmesi
- Halk kütüphaneleri yapmak ve işletmek,
- Ekonomik faaliyetlerde bulunmak,
- Turizmi geliştirmek,
- Yetişkin eğitim merkezlerini yönetmek, gibi görevleri yerine getirirler.

Tüm sayılan görevler yerel belediyelerle beraberce yerine getirilmektedir.¹¹¹

1.2. TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELERİN TARİHİ GELİŞİMİ

İnsanların bir arada yaşama güdüsü ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel ve tarihi yapılarına göre değişen yerel (mahalli) yönetim yapıları ortaya çıkarmıştır.

¹¹¹ http://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Germany#Types_of_district

19. yüzyıla kadar klasik Osmanlı yönetimi taşrada ahalinin yönetime katılmasını, demokrat ve özgürlükçü bir yerel yönetimi aklına bile getirmemiştir. Zaten böyle istek ve mücadele yönetilenler açısından da söz konusu olmamıştır. Osmanlı Devletinde siyasal katılma bilincinin olduğu bir idari organizasyonun doğuşu yani modern anlamda Yerel yönetimlerin kurulması Tanzimat reformları ile söz konusu olmuştur.¹¹²

Anadolu Selçuklu Devletinde vilâyetler, bir anlamda **yerinden yönetim** esasına göre teşkilâtlandırılmışlardır. Özellikle, padişah akrabası olan, meliklerin yönetiminde olan vilâyetler tamamen özerk olarak yönetilmekteydi.¹¹³ Meliklerin merkezî otoriteye karşı güç kazanmalarının sonucu, vilayetler zaman içinde merkeze karşı bağımsız birer beylik haline gelmişlerdir. Bu durum, sonunda, Selçuklu Devleti'nin parçalanmasına yol açmıştır. Bu sebeple, Osmanlılarda daha kuruluş günlerinden itibaren devlet yönetiminde merkezi eğilimi güçlendirmek adeta bir amaç haline gelmiştir. Osmanlı Devleti'nde mutlakiyetçilik ve merkeziyetçilik, imparatorluğun kuruluş politikasıyla gelenekleşip, kökleşmiş bir siyasal sistemdir.¹¹⁴

Osmanlı hükümdarları ise Selçuklularda ve daha önceki Türk devletlerindeki parçalanmaların da verdiği tecrübenin ışığında kâğıt üzerindeki mutlakiyetçiliği, iktidarın kendi şahıslarında toplandığı bir yönetim tarzı kurarak, gerçek haline getirdiler. Onlar bunu, ilgi çekici bir şekilde, fethedilmiş topraklardaki her türlü aristokrasiyi tasfiye ederek, yönetim görevlerine sadece sarayda eğitim görmüş kulları getirerek ve ulemayı kendi hizmetlerine alarak başardılar. Sultanın kulları yürütme yetkisini kullanma, ulema ise, bütün hukukî ve malî konuların yönetim ve denetimi de dâhil, kanunların uygulanması ile görevlendirildiler.¹¹⁵

¹¹² İlber ORTAYLI: a.g.e., 15

¹¹³ Mustafa AKDAĞ: Türkiye'nin İktisadî ve İçtimaî tarihi, Cilt:1, (İstanbul,1974), 57– 58

¹¹⁴ Veysel ATASOY: Türkiye'de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, (İstanbul, 1992), 11

¹¹⁵ Halil İNALCIK: "Osmanlı Toplum Yapısının Evrimi", Çev., Mehmet ÖZDEN,Fahri UNAN, Türkiye Günlüğü, sayı:11, (Ankara,1999), 31

Osmanlı padişahı, bütün devlet yetkilerinin sahibi ve sınıflar düzeninin hakimidir. Fatih Sultan Mehmet, Yavuz Sultan Selim veya Kanunî Sultan Süleyman gibi kudretli hükümdarların dışında, padişahlar çoğu zaman yapısı itibarıyla çok karışık bir sistem içinde, bu mutlak iktidarın ancak bir sembolünden ibaret kalmışlardır. Devlet yönetiminde bu mutlak otoriteyi fiilen kudretli bir **veziriazam** elinde tutmaktadır. Önemli olan nokta, her şeyde mutlak şekilde hakim olan bölünmez bir otorite fikri ve bunu tam anlamıyla gerçekleştirmek üzere teşkilâtta meydana getirilen gelişmelerdir. Osmanlı padişahının düzenleyici ve teşkilâtlandırıcı otoritesi, toplumun bütün sınıf ve zümrelerine belirli bir statü vermiş, köylerden vakıflara, saraydan medreseye kadar, her şey onun sıkı kontrolü altına girmiştir. Padişahın toprak ve reaya üzerindeki mutlak hakları, ülke topraklarına katılan memleketlerde yerleşmiş her türlü **sınıflar düzenini ve ayrıcalıkları** istediği gibi kaldırılmasına veya değiştirmesini mümkün kılmıştır. Bu aşırı mutlakiyet, şüphesiz, her an olağanüstü sorumluluklar ve tehlikeler karşısında bulunan Osmanlı Devlet' in **sınır devleti** karakterinden doğmaktadır.¹¹⁶

Daha sonraki dönemlerde dahi bu merkezi yapı bozulmamış ve Tanzimat'a kadar devam etmiştir. Bu dönemlerde geleneksel şehir yönetimi merkezi otoritenin iktidar alanına giren kamusal bir iş olarak görüldüğünden, şehirler merkezden atanan görevliler tarafından yönetilmiştir.

Osmanlı yönetim sistemi içinde yerinden yönetimin varlığını tamamen yok kabul etmek de mümkün değildir. Gerçekte, köylerin dışında, il özel idareleri ve belediyeler Tanzimat'tan sonra gelen kurumlar olmasına karşılık, Osmanlı tarihi içinde yerinden yönetimin varlığı da kabul edilmektedir. Devlet yönetiminde bazı ayrıcalıklı eyaletlerin bulunuşu, bazı aşiret ve bölgelere daha özerk yönetim hakkı tanınması, katı bir

¹¹⁶ Veysel ATASOY: a.g.e., 11

merkeziyetçiliği uygulandığı dönemlerde bile bir yerinden yönetim geleneğinden söz ettirebilmektedir.¹¹⁷

Hicaz, Mekke ve Medine'nin yönetimi peygamber neslinden bir kimseye verilirdi. Ayrıca **Trablusgarp, Tunus ve Cezayir** eyaletlerinin yönetim biçimi de tipik bir yerinden yönetim örneğidir. Buralardaki askerler birer ocak teşkil ederek içlerinden birini başkan seçerler, “**dayı**” unvanı verilen bu yöneticilerin memuriyeti merkezî hükûmetce onaylanır ve yönetim işleri bunlara bırakılırdı. Garp ocakları denilen bu yönetimin hareket ve uygulamalarına genel olarak karışılmazdı. Eflak, Buğdan gibi seçkin ve ayrıcalıklı kabul edilen eyaletlerin bey veya voyvodaları önceleri üç, sonraları yedi yıl atanır, atamaları ve görevden alınmaları devlete ait olmasına rağmen içişlerine karışılmaz ve bağımsız hareket etmelerine izin verilirdi.¹¹⁸

Osmanlı İmparatorluğunda yukarıdaki uygulamalar da dâhil olmak üzere eyalet yönetiminin içeriğinin yetki genişliği ya da yerinden yönetim olduğu şeklinde tartışmalar bulunsa da tüm geleneksel imparatorluklar gibi yerel demokrasiye yabancıdır. Uygulama yapılan yerlerden de görülebileceği gibi bu uygulamalar daha çok dini yaşama dönük bir saygı ve özellikle merkezin uzağında veya Müslüman Türk nüfusun oldukça az olduğu bölgelerde gerçekleşmiş uygulamalar olduğu söylenebilir.

Kimi tarihçiler Osmanlıda bulunan çeşitli yapıların (Kadılığın, ahiliğin ya da vakıfların) yerel yönetimlerin kaynağı olduğunu söyleseler de Osmanlı İmparatorluğu merkezi kimliği güçlü bir imparatorluktu ve kurulmuş olan müesseseler hiçbir zaman yerel yönetim birimi olarak nitelendirilebilecek kurumlar değildir. Ancak yine de tezde bu kurumları kısaca anlatmakta fayda bulunmaktadır.

¹¹⁷ Yaşar YÜCEL: “Osmanlı İmparatorluğu’nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler”, Belleten, Cilt: XXXVIII, No.152, (Ankara–1974), 668–670

¹¹⁸ Veysel ATASOY: a.g.e., 13

Osmanlı devletinde kent, kasaba ve diğer yerleşim yerlerinin ayrı bir hukuki varlığı ve tüzel kişiliği olmamıştır. İstanbul dışındaki büyük küçük tüm yerleşim birimleri taşra sayılarak merkezi yönetimin taşra teşkilatlanması içinde yönetilmişlerdir.

Taşra yönetiminde, kuruluş devrinden itibaren Osmanlı padişahları bir bölgeye başlıca iki yönetici yollamışlardır. Bunlardan biri, yürütme kuvvetini temsil eden Bey (Beylerbeyi, Sancakbeyi) diğeri de yargı kuvvetlerini temsil eden Kadıdır. Bey; Kadının hükmü olmadan hiç kimseyi cezalandıramayacağı gibi, Kadı da Bey'in kuvvetine dayanmadan hükmünü uygulayamamaktadır. Bütün bunlar, yürütme ve yargı organlarının birbirlerini tamamlayıcı ve hatta kontrol edici özelliğini göstermektedir.¹¹⁹

Osmanlı taşra yönetimi Tanzimata kadar eyalet esasına dayalı olarak sürdürülmüştür. Eyalet belirli sayıdaki sancak ya da livadan meydana gelen yönetim birimidir. Bu dönemde devletin Avrupa topraklarında 15 eyalet ve 42 liva, Asya topraklarında 17 eyalet ve 83 liva, Afrika topraklarında ise, 3 eyalet ve 17 livası vardır.¹²⁰

Eyaletlerin başında, önceleri beylerbeyi, daha sonraları vali denilen yöneticiler bulunmaktaydı. Valiler, merkezi idare adına yürütme gücünü temsil etmekteydi. Vali olabilmenin şartı “vezir” rütbesine sahip olabilmektir ve bunları sadrazamın arzı, padişahın onayıyla atanmaktaydı.

Tanzimat öncesi dönemde, belediyeyle ilgili hizmetler daha çok yerel halkın bireysel ve ortak çabaları ile yerine getirilmiştir. Yerel hizmetlerde, dikkatleri çeken bir diğer husus da, hizmetlerin yürütülmesinde vakıflar, loncalar ve mahallelerin etkin görevler üstlenmesidir. Padişahlar, vezirler ve

¹¹⁹ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 153

¹²⁰ Ali YALÇIN: “Tanzimatla Beraber Türk Kamu Yönetiminde Meydana Gelen Değişmeler”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara, (Nisan 1995), 67

bireylerin kent ve kasabalardaki vakıflar yoluyla yaptırdıkları hastane, çeşme, hamam, aşevi ve imarethane gibi kurumlar, dönemin imar ve sosyal hizmetlerini yapmıştır. Kent ve kasabadaki sokakların temizlik işleri, sokak sakinlerince; çarşıların temizliği ise esnafça yapılmıştır.¹²¹

1.2.1. TANZİMAT ÖNCESİ

1.2.1.1. Kadılık Müessesesi

Klasik dönemde Osmanlı şehrinin yönetimi ve yargı görevi ilmiye sınıfından olan “Kaadi” lara bırakılmıştır. Kadı sadece şehrin değil civarındaki köy ve nahiyelerin de mülki amiri ve yargıcı idi, bu alan onun yargı ve yönetim alanıdır. Merkez bürokrasinin mensubu olan Kadı belirli süre için atandığı bölgede yargının, kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumlusu idi. Geleneksel devlet yönetiminde bürokratik bir yapı bulunmamakta olup Kadı’nın özel hizmetinde bulunanlar onunla beraber gelirlerdi. Kadı bunun dışında o bölgeden sınırlı sayıda kişiyi istihdam ederdi. Kadıların tayin olduklarında yerleştikleri bina hangisi ise mahkeme binası ve hizmet binası orası olurdu.¹²²

Kazanın başında bulunan kadı, hem şer’i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı hem de merkezi yönetimin temsilcisiydi. Osmanlı şehir yönetiminde adli, mülki ve beledi fonksiyonlar birbirinden ayrılmadığından kadı bu fonksiyonları yürütürken subaşı, naib, imam, muhtesip, çöplük subaşısı ve mimarbaşı gibi yardımcıları bulunmaktaydı. Kadılık kurumu, Osmanlı devlet yönetiminde taşra yönetiminin temelini meydana getirmekteydi. Kadıya bağlı kişilerden subaşı, şehrin güvenliğinden kadıya karşı sorumluydu. Naib yargı işlerinde kadının yardımcısıydı ve kadının yetki alanı içinde olan fakat ulaşamadığı yerlerde kadı adına hüküm verirdi.

¹²¹ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 154

¹²² İlber ORTAYLI: a.g.e., 12

Asesler(yasakçılar) geceleri çarşı ve pazaryerlerini beklerlerdi. Çöplük subaşı, genel temizlik ve intizamdan kendine bağlı personelle birlikte sorumluydu. Mimarbaşılar ise, şehrin imar düzenini denetimi konusunda kadının başyardımcısı konumundaydılar.¹²³

Kadının işlerinden sorumlu yardımcısı muhtesip'tir. Muhtesip, İslam devletlerinde çarşı pazar kontrolü dışında, ahalinin toplum kurallarına uymasını denetler ve zorlardı. Osmanlı Devleti'nde ise, muhtesibin görevleri son derece daralmış, daha çok zabıta çarşı Pazar denetimi ve ekonomik faaliyetleri düzenlenmesi alanında yoğunlaşmıştır. Bu dönemde Muhtesip, bazı temel tüketim mallarına narh koymak, bunu denetlemek; çarşı ve Pazar işlerine nezaret etmek; tartı ve ölçü aletlerini kontrol etmek; gıda maddelerinin üretildiği ve satıldığı işlemleri denetlemekle görevlidir. Belediye zabıtasının gördüğü işler, o dönemde bütünüyle muhtesibe bırakılmıştır.¹²⁴

1.2.1.2. Vakıf Müessesesi

Tanzimat öncesi dönemde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde görev alan bir diğer birim vakıflardır. Vakıflar, belirli bir malın kamu yararına yönelik hizmet ya da hizmetlerde sürekli olarak kullanılması için padişah ve aileleri ile varlıklı kişilerin mallarını hayır amacıyla bağışlaması sonrasında doğmuştur. Osmanlı yönetiminde vakıflar toplumsal hizmetlerin yanı sıra, çeşitli alt yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde de önemli rol üstlenmişlerdir.¹²⁵

Osmanlı İmparatorluğunun kuruluş döneminden itibaren, her şehrin fethinden sonra, devlet adamlarının ve diğer servet sahiplerinin bu şehirlerde **vakıf** olarak birçok yeni cami, medrese, tekke, çeşme, sebil, hastane, imaret gibi mahallî ihtiyaçlara dönük tesisleri açtıkları bilinmektedir.

¹²³ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 154

¹²⁴ Bilal ERYILMAZ: Kamu Yönetimi, (İstanbul 1997), 35

¹²⁵ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 155

Ayrıca, bu şehirlerin Türk ve Müslüman nüfusunu artırmak amacıyla Orta Asya'dan gelen Türk göçmenleri yerleştirmek gibi önemli bir siyasî görevi de üstleniyorlardı. Vakıflar sayesinde gerçekleştirilen bu faaliyetler bir taraftan bu bölgelerin fizikî çehrelerini değiştirirken, diğer taraftan oralara yeni bir kültür taşıyorlardı.¹²⁶

Vakıflar, önemli ölçüde mahallî nitelikteki bu görevleri yerine getirirken, aynı zamanda, küçük yerleşme birimlerinin gelişmesinde, köylerin şehirleşmesinde de önemli rol oynamaktadır. Bunun en güzel örneklerinden biri, Nevşehir örneğidir. **Damat İbrahim Paşa** doğum yeri olan Muşkara köyünü büyütmek ve güzelleştirmek amacı ile orada camiler, okullar, kütüphaneler, imaretler, çeşmeler, hanlar, hamamlar gibi şehir hayatına hizmet veren tesisler inşa ettirmiş, bunun yanında nüfusu arttırmak için de, buraya göçebe aşiretleri yerleştirmiştir. Muşkara köyü bu çalışmaların sonucu kısa süre içinde gelişerek, adı da İbrahim Paşa tarafından "Yenişehir" anlamına Nevşehir olarak değiştirilmiştir.¹²⁷

Vakıf binaları, geleneksel Osmanlı şehir düzeninin en fonksiyonel yapılarını meydana getirmiştir. Çevre ile belirli bir uyum içinde bütünleşen bu yapılar, şehir mekânlarının ve işlevlerinin belirlenmesi ve düzenlenmesinde büyük öneme sahip olmuşlardır. Çoğu kez şehir merkezinde bir cami, bunun çevresinde çeşme, sebil, şadırvan, medrese, kütüphane yer almıştır. Bu yapılar yanında çoğu kez aşevi, imarethane, hamam ve hanlar da bulunmaktaydı. Ayrıca, şehrin aydınlatılması ve temiz su ihtiyacının karşılanması da vakıflarca yerine getirilmiştir.¹²⁸ Vakıf yönetimleri devlet idaresi tarafından sürekli ve her bakımdan kontrol edilmiştir.

¹²⁶ Bahaeddin YEDİYILDIZ: "Vakıf Müessesesinin XVIII. Asır Türk Toplumundaki Rolü", Vakıflar Dergisi, Sayı: XVI, (Ankara, 1982), 5

¹²⁷ Bahaeddin YEDİYILDIZ: a.g.e., 5

¹²⁸ Fatih TÜRE: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler", Yerel Gündem, Sayı: 5, (Mayıs 2000), 36

1.2.1.3. Mahalle Teşkilatı

Osmanlı yönetiminin idari teşkilatında “mahalle” önemli bir yere sahip olmuştur. Her mahalle çeşmesi, camisi, hamamı, mektebi ve külliyesi ile sosyal, kültürel ve idari bir birimdir. Mahalleyi yöneten imamlar padişah beratı ile atanmakta olup bu birimlerin yönetiminden kadılara karış birinci derecede sorumludur. İmamlar, muhtarlık kurumu kuruluncaya kadar mahalle örgütünde önemli bir rol üstlenmiştir.¹²⁹

İmamlar; doğum, ölüm, evlenme, boşanma, nakli mekân gibi nüfus işlerini takip ederek medeni hal kayıtlarını tutmuşlardır. Bu dönemde, imamların görev yerleri olan camiler aynı zamanda mahallenin yönetim merkezi ve hükümet emirlerinin kadınlar kanalıyla halka iletildiği merkez olmuştur.

Osmanlı şehir yönetiminde önemli bir birim olan mahallelere yerleşmek şimdiki kadar kolay değildi. Bu dönemde kişinin mahalleye yerleşebilmesi için; güvenilir, dürüst ve ahlaklı bir insan olduğuna dair ki kefil göstermesi gerekiyordu. Böylece mahallenin birbirine kefil olması ve herkesin birbirini tanıması sağlanıyordu. Bu nedenle mahallelerde sosyal yardımlaşma ve dayanışma oldukça güçlü olmuştur. Mahallelerde ortak hizmetler hep birlikte yapılmış, gayrimüslimlerin oturdukları mahallelerde imamların işleri papaz ve kocabaşılarca yürütülmüştür.¹³⁰ (Kocabaşılari, Hristiyan mahallelerde muhtarlık görevini yürüten kişidir)

Bu dönemde Yerel yönetimlerde sosyal dayanışma ve kamusal hizmetlerin görülebilmesi için “Avarız Sandıkları” oluşturulmuştur. Mahallenin idare kurulu işlevini yerine getiren mütevellî heyeti tarafından idare edilen bu sandıkların finansmanı, mahallenin zenginleri tarafından sağlanmıştır. Avarız

¹²⁹ Bilal ERYILMAZ: a.g.e., 43

¹³⁰ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 155–156

sandıklarından ihtiyacı olanlara borç verilmiş, kamu binaları onarılmış ve mahalledeki görevlilerin maaşları karşılanmıştır.¹³¹

Mahalle aralarındaki sokakların süpürölüp temizlenmesinden mahalle halkı sorumlu tutulmuştur. Temizlik işleri ile ilgili olarak vazifeliler istihdam edilebildiği gibi, bu tür işler mahalle halkınca nöbetleşe ve bazen de imece suretiyle yerine getirilmiştir.

1.2.1.4. Lonca Teşkilatı

Geleneksel Osmanlı yönetiminde yerel kamu hizmeti niteliğini taşıyan işleri yürüten bir diğer kurum lonca teşkilatı yani “Ahi Birlikleri” dir.. Mesleki gruplaşmalardan doğan loncalar, hiyerarşik yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleri olup, bir bakıma yerel sivil toplum örgütleridir.¹³²

Esnaf yöneticileri (kethüda ve yiğitbaşları), genel güvenliğin sağlanması, üretici ve tüketicilerin ilişkilerinin âdil ölçüler içinde sürüp gitmesi gibi şehrin tamamına ilişkin görevleri vardı. Ayrıca , teşkilât içinde "terk-i edep edenleri tenbih ve ted'ib etmek (haddini bildirmek)", "ham-dest olanların (terbiye olmayanları) mutadınca hakkından gelmek", "hammadde temin ve dağıtımını adalet üzerine yapmak", "üretimde uygulanan kuralları belirlemek ve geçerli kılmak" gibi görevleri yerine getiriyorlardı.¹³³

Loncalar mesleklerini icra ettikleri çarşılar sayesinde iktisadi hayatı ellerinde tutarken, aynı zamanda bu mekânlar dâhilinde beledi hizmetlerin bir kısmını yerine getirmekteydiler. Çarşı yollarının yapımı, temizliği, aydınlatılması, su ihtiyacının karşılanması, personelin eğitilmesi, malların

¹³¹ Veysel ATASOY: a.g.e., 16

¹³² Fatih TÜRE: a.g.e., 36

¹³³ Özer ERGENÇ: “Osmanlı Şehirlerindeki Yönetim Kurumlarının Niteliği Üzerinde Bazı Düşünceler, VII. Türk Tarih Kongresi, Kongreye Sunulan Bildiriler, II.Cilt, TTKY, TTK Basımevi, (Ankara – 1981), 1272’den Aktaran Veysel ATASOY: a.g.e., 17

kalitesi ve standardizasyonunun sağlanması gibi görevleri kurdukları organizasyonla çözümlemişlerdir. Loncaların gerçekleştirdikleri bu hizmetlerin masrafları, kendi içlerinde oluşturdukları ve sosyal dayanışma işlevine de sahip Avarız Sandıklarından karşılanmaktaydı.¹³⁴

Loncalar, üyelerinin etkinliklerini denetleme ve düzenlemenin yanı sıra, merkezi yönetimle halk arasında aracılık rolü de üstlenmişlerdir. Bu dönemde esnaf tarafından seçilen ve kadı tarafından atanan loncaların başındaki esnaf kethüdaları hükümet emirlerini halka aktarmış ve bu emirlere uyulup uyulmadığını izlemişlerdir.

Osmanlı devletinde bugün anladığımız şekilde yerel yönetim ile karşılaşmak Tanzimat öncesinde mümkün olmamıştır. Tanzimat öncesinde Osmanlı şehir yönetiminin başta kadılar olmak üzere, vakıflar, loncalar ve mahalle örgütleri tarafından yürütüldüğü söylenebilir. Fakat söz konusu kuruluşların ayrı bütçeleri, karar organları ve personeli olmadığından bu dönemde modern anlamda yerel yönetim teşkilatının var olduğu söylenemez.¹³⁵

1.2.2. TANZİMAT SONRASI DÖNEM

Türkiye'de yerel yönetim geleneği modern merkeziyetçilikle yaşıttır denebilir. Uzun bir tarih içinde gelişen ve endüstri çağının idari merkeziyetçilik döneminde kabuk değiştirerek, yeni koşullara uyum sağlayan Avrupa'daki yerel yönetimin tersine ülkemizde yerel yönetim; Babıâli bürokrasisinin imparatorluğu etkin bir biçimde kontrol etmeye giriştiği ve kısmen bunu başardığı bir dönemde doğdu.¹³⁶

¹³⁴ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 156

¹³⁵ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 156

¹³⁶ İlber ORTAYLI: a.g.e., 1

Tanzimat'tan sonra ülkemizde günümüze kadar ulaşan yerel yönetimler kurulmaya başlanmıştır. Bu sebeple bundan sonraki anlatımımızı Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler şeklinde anlatacağız.

1.2.2.1. Belediyeler

Osmanlı imparatorluğunda modern anlamda belediye kurulması arzusu Tanzimat'ı izleyen yıllarda yoğunluk kazanmış ve Kırım Savaşı sonrası gelişmelerin de etkisiyle 1854 yılında ilk yasal girişimi de beraberinde getirmiştir. İstanbul 19. yüzyıl ortalarında yarım milyonu aşan bir nüfus barındırıyordu. Ama büyük şehrin temizlik ve düzeni sadece evlerin içindeydi. İstanbullular kapılarının dışındaki şehri güzelleştirmek ve temiz tutmak; çağdaş ulaşım araçlarını, aydınlatma ve diğer kentsel hizmetleri getirmek konusunda ortak hareket edebilen ve bir belediye örgütüne sahip olabilen hemşehriler değillerdi. Bunun nedeni İstanbulluların tembelliği veya şehirlerini sevmelikleri değildi. Tam tersine İstanbul halkı; yangın çıktığında, mahallede bir cenaze olduğunda veya semt çeşmeleri ve suyolları işlemez hale geldiğinde, herhangi bir Avrupa şehrinin halkında görülmeyecek derecede gayretli ve ortak bir yardımlaşma havasına girebilirlerdi. Üstelik şehirlerini de çok sever ve orada yaşamakla iftihar ederlerdi. Eksik olan kendini yönetme geleneğiydi.¹³⁷

Gülhane Hattı Hümayunu'nun okunuşunu (Tanzimat'ın İlanı) izleyen yıllarda (1839'dan sonra) batı ile ilişkiler eskiye oranla artmıştı. Batıdan dönen Osmanlı aydınları oradaki gibi bir belediye teşkilatının Osmanlı'da da kurulmasını arzu ediyorlardı. Kırım savaşı esnasında İstanbul müttefik kuvvetler içi merkezi bir üs haline gelmişti. Belediye hizmetlerinin yok denecek kadar az oluşu kentte büyük bir rahatsızlık yaratmış ve huzurun bozulmasına yol açmıştı. Bu durum İstanbul'da modern bir belediye

¹³⁷ İlber ORTAYLI: a.g.e., 119

teşkilatının kurulmasını acilen gerekli kılıyordu. Model olarak Fransızların komün idaresi alındı.¹³⁸

Osmanlı'da belediye idaresinin kurulmasının şehirlerdeki düzensizlikten kaynaklanan dâhili nedeninin yanı sıra, iktisadî faaliyetlerin kolayca yürütülmesi için Avrupa devletlerince yapılan baskılardan kaynaklanan bir de harici nedeni vardı. Bu yüzden belediyelerin öncelikle liman kentlerinde kurulduğu görülmektedir.¹³⁹

1.2.2.1.1. İstanbul Şehremaneti

Yasal olarak ilk belediyenin kuruluşu 16 Ağustos 1854'te (2 Zilhicce 1271) İstanbul Şehremaneti ile olmuştur. Kurumun başında padişah tarafından atanan Şehremini (icra organı) bulunuyordu. Ayrıca atama ile gelen 12 üyeli bir şehir meclisi (karar ve istişare organı) vardı. Belediye idaresi konusunda bilgi ve tecrübe sahibi olmayan kimselerden kurulu Şehremaneti başarılı olamadı ve 9 Mayıs 1855 tarihi de Padişahın yazılı izni ile bir İntizamı Şehir Komisyonu kuruldu. Bu komisyonun üyeleri de atama yolu ile oluşuyordu.¹⁴⁰

Modern belediyeciliğin en önemli özellikleri olan idari ve mali özerkliğin bulunmadığı Şehremaneti örgütünün başında merkezi yönetimce atanan Şehremini bulunmaktaydı. Şehremininin yanı sıra Bab-ı Ali'nin seçimi ve padişahın onayı ile göreve getirilen bir de Şehremaneti Meclisi vardı. Üyelerini esnaf ve bazı üst düzey memurların oluşturduğu meclis daha çok istişari kararlar almaktaydı. Mali yeteneği oldukça sınırlı olan İstanbul Şehremaneti, mühendis ve belediye zabıtasından oluşan yetersiz bir kadroya sahipti. Şehremaneti'nin görevi, zaruri ihtiyaç maddelerinin teminine dikkat

¹³⁸ İlber ORTAYLI: a.g.e., 120

¹³⁹ İlber ORTAYLI: a.g.e., 30,31

¹⁴⁰ Veysel ATASOY: a.g.e., 29

etmek, narh koymak ve uygulamasını izlemek, yol ve kaldırım gibi alt yapı hizmetlerini yürütmek, şehrin temizliğini sağlamak ve esnafı denetlemektir.¹⁴¹

İstanbul Şehremaneti'nin bünyesindeki personelin maaşlarının bir kısmı doğrudan hazine tarafından, diğer bir kısmı ise şehremaneti tarafından tahsil edilen ve hazineye yatırılan vergi gelirlerinden iskonto yapılarak ödenmiştir. Şehremaneti'nin yaptığı hizmetlerin masrafları genellikle hazine tarafından karşılanırken, bütçe açığı da hazineden aktarılan paralarla kapatılmıştır. Mali özerkliğin söz konusu olmadığı İstanbul Şehremaneti modern belediye hizmetlerini karışlamada yetersiz kalmıştır.¹⁴²

1.2.2.1.2. Altıncı Daire-i Belediye

İstanbul Şehremanetinin sorunları çözmede yetersiz kalması üzerine 1855 yılında kurulan İntizam-ı Şehir Komisyon kendisine verilen görev doğrultusunda 1857 yılında bir nizamname hazırlamıştır.¹⁴³ Nizamnamede İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılmasının ön görülmesine karşın, sadece Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan bölgede Altıncı Daire-i Belediye kurulabilmiştir. Kuruluş yeri olarak azınlıkların yoğun olarak yaşadığı yerlerin seçildiği Altıncı belediye idaresinin kurulmasında Paris örnek alınmıştır (Galata ve Beyoğlu semtlerinde kurulan belediye teşkilatına Altıncı Daire denilmesi tesadüfî değildir. Bu bölgede kurulan belediye teşkilatına Altıncı Daire-i Belediye denilmesinin sebebi tanzimat'ın mimarlarından olan Mustafa Reşit Paşa ve Ali Paşa'nın Paris'in seçkin bir semti olan Altıncı Daire'de kısa bir süre oturmalarından kaynaklanmıştır.). Yazışmaların Fransızca olduğu Daire'ye olağanın dışında bazı gelirler tahsis edilmiştir. İstanbul'da ilk belediye teşkilatının Beyoğlu ve Galata semtlerinde kurulmasının nedeni anılan bölgede çok sayıda ticarethane ve ev bulunması ile bu yerlerde yaşayan halkın çoğunlukla belediyeyi başka ülkelerde görmüş ve önemini

¹⁴¹ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e, 157

¹⁴² İlber ORTAYLI: a.g.e., 124–125

¹⁴³ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 157

kavramış kişiler olmalarıdır. Burada yaşayanların genellikle yabancılar, Levantenler ya da azınlıklardan olması nedeniyle, kendilerinden alınacak vergi ve resimleri ödemekte bir güçlük çıkarmayacakları şeklinde belirtilmiştir.¹⁴⁴

Altıncı Daire-i Belediye, hizmetlerin yerine getirilmesi için merkezden aktarılan kaynakların yanı sıra, gelir tahsil edebilen ilk mahalli idare birimidir. Ayrıca, Altıncı Daireye personel alımının Bab-i Ali onayına karşın daire meclisinin kararıyla olması o dönem için yeni bir olgudur. Altıncı Daire-i Belediye'nin görevi, sokak, kaldırım, su havagazı hizmetleriyle; gıda maddelerinin fiyatları, ölçü ve tartı aletleri, inşaat ve onarım işleri, pazaryeri, otel, tiyatro, lokanta, kahvehane ve halka açık yerleri denetlemektir. Altıncı Daire'nin masrafları bölgedeki hane ve dükkânlardan toplanan aydınlatma ve temizlik resmi, bina tamir ve ruhsat harcı ile yüzde 2'ye ulaşan emlak vergisiyle karşılanmıştır.

İlk Osmanlı Meclis-i Mebusan'ı belediyeler konusunda, başkent İstanbul ile diğer belediyeler için iki ayrı düzenleme yapmıştır. Böylece, "Dersaadet Belediye Kanunu" yalnızca İstanbul'un, "Vilayetler Belediye Kanunu" ise taşradaki belediyelerin yönetimini düzenlemiştir. Taşrada ilk kurulan belediyeler, Avrupa ile ticari ilişkilerin yoğun olduğu, ticari kapitalizmin geliştiği kentlerde ortaya çıkmıştır.¹⁴⁵ Bunda asıl zorlayıcı unsur aslında bugün itibarı ile de karşı karşıya kaldığımız dış etkilere. O yıllarda Avrupa dünyası; iktisadi faaliyetlerin kolayca yürütülebilmesi için, özellikle Osmanlı liman şehirlerinin ıslahını istemekteydi. Şehirlerde ulaşım, su, kanalizasyon, aydınlatma ve sağlık hizmetleri gibi sorunların çözülmesi ekonomik yatırımlar için gerekli ön şartlardı. Fazladan bu gibi tesis ve hizmetlerin getirilmesi de, ilgili Avrupa kumpanyaları için yeni ve çekici iş alanları yaratacaktı. Avrupalı çevrelerin bu anlamdaki belediye girişimlerini, Osmanlı yöneticileri ve basının olumlu karşıladığını söylemek ise zordur. İşte

¹⁴⁴ İlber ORTAYLI: a.g.e., 129–130

¹⁴⁵ Bilal ERYILMAZ: a.g.e., 42

bu iki yönlü etki ile ilkönce liman şehirlerinde belediye örgütleri kurulmaya başlandı. Belediyenin kuruluş, nedenleri o kadar açık şekilde belli oluyor ki; İstanbul'a bile ilk düzenli belediye idaresi şehrin liman ve iş bölgesi olan Galata-Beyoğlu'nda, "Altıncı Daire-i Belediye" unvanıyla kurulmuştu. Beyoğlu-Galata; sefaretlerin, yabancı iş adamlarının, liman tesislerinin bulunduğu bölgeydi. Aynı nedenlerle Selanik, Beyrut, İzmir gibi yerlerde de Belediye idareleri 1877 Belediye Kanunu çıkmadan çok önce; Vilâyet Nizamnamesi hükümlerine dayanılarak kurulmuştur. Meselâ İzmir'de 1864'te, aynı yıllarda Tuna vilâyetinin birçok şehrinde, 1869'da da Bağdat'ta ve 1871'de Kıbrıs'ta, belediye idarelerinin kuruluşu tamamlanmıştı." ¹⁴⁶

Osmanlı taşra kentlerinde modern anlamda belediye örgütlenmesine 1864 vilayet nizamnamesi ile başlanılmıştır. Bu nizamname ile liva ve kaza merkezlerinde seçimli üyelerden kurulu "meclisi beledi" ler bulunacaktır. ¹⁴⁷

Şehir ve kasabalarda belediye örgütünün yaygın bir şekilde kurulması 1877 yılında yürürlüğe giren "Vilayetler Belediye Kanunu" ile gerçekleşmiştir. Burada İstanbul için ayrı diğer vilayetler için ayrı düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerle belediyeler **ilk kez tüzel kişilik** kazanmışlardır.

Bu kanuna göre her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacaktır. Kasabanın büyüklüğüne göre altı ile on iki arasında değişen ve dört yıl için seçilen meclis üyelerinin yarısı iki yılda bir değişecektir. Bu kanuna göre meclis tüzel kişilik sahibi olup, görünürde de olsa kentin imar, su, itfaiye gibi işlerini yerine getirecektir. ¹⁴⁸ Bu dönemde belediye başkanları belediye meclisi üyelerinin arasından atanmış, seçimle iş başına gelen belediye başkanı olmamıştır.

¹⁴⁶ İlber ORTAYLI: a.g.e., 31

¹⁴⁷ İlber ORTAYLI, İlhan TEKELİ, Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi, (Ankara,1978), 19

¹⁴⁸ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 159

1877 tarihli Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları ile tüzel kişilik kazanan belediye, Türk Belediyeciliği'ne demokratik anlayışı, yerel demokrasiyi getirmiyordu. Yerel demokrasiden ziyade, merkezi yönetimin yapamadığı hizmetleri görece ve harap olan kentleri imar edecek bir kurum gerekiyordu. Bu yapılmaya çalışıldı. Ayrıca liman kentlerindeki batılılaşma arzuları ve devrin bürokratlarının modern kentlere sahip olma isteği belediyenin kurumsal bir varlık olarak oluşmaya başlamasına katkıda bulundu. Ancak gerek Osmanlı bürokrasinin merkez dışı güçlere güvenmeyişi, gerekse uzun süren savaşlar ile yurdun iktisadi ve sosyal yapısı, yerel demokrasinin gerçekleşmesine engel oldu.¹⁴⁹

1876 Teşkilat-ı Esasiye Kanununun (Anayasanın) 112. maddesi belediyelerin seçimle gelen meclislerce yönetilmesini ve buna dair esasların kanunla düzenlenmesini öngörmüştü. Bunun üzerine biri İstanbul, diğeri de diğer yerler (taşra) için olmak üzere iki kanun çıkarıldı. Daha sonra 1912 yılında İstanbul için çıkarılan kanunun yerini, 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkana kadar yürürlükte kalacak olan, Dersaadet Teşkilâtı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat aldı. Adı geçen kanunda taşra belediyeleri için seçimle gelen meclis, onun seçtiği belediye reisi ve cemiyet-i belediye organlarından oluşan bir sistem öngörülmüştü.

1.2.2.2. İl Özel İdareleri

İl Özel İdareleri Fransa'nın etkisi altında ülkenin idari yapısı değiştirilirken aynı zamanda Merkezi idarenin taşrada bir uzantısı gibi algılanarak kurulmuş ve çalışmıştır. İl Özel İdareleri eski bir geçmişi olmasına rağmen kendisine merkezi yönetimce verilen görevleri yerine getirmenin ötesine geçememiştir. Bunun en önemli sebebi merkezin pek çok yetkiyi zamanla kendisine devralması olarak görülebilir. Aynı zamanda hem vatandaşlarda hem de yöneticilerde İl Özel İdareleri merkezi yönetimin taşra

¹⁴⁹ Kemal GÖRMEZ :a.g.e.,94

uzantısı olarak algılanmıştır. Bu hususun giderilmesi için münferit bazı çıkış ya da uygulamalar yapılmakla birlikte genel durum 2005 yılında çıkarılan yeni İl Özel İdaresi yasasına kadar aynı şekilde devam etmiştir. Yeni düzenlemelerin idari hayatımızda yeni açılımlar yapabilmesi için öncelikle hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanununun da çıkarılması gerekmektedir. Bu tezi hazırlayanın yaptığı gözleme göre bu noktada pek çok direnç unsuru bulunmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğunda İl Özel İdareleri de belediyeler gibi Tanzimat'tan sonra ortaya çıkmıştır. İl Özel İdarelerine ilişkin ilk resmi belge 1864 yılında yürürlüğe giren “ Teşkilat-ı Vilayet Nizamnamesi”dir. Vilayet Nizamnamesiyle, uzun süredir uygulanmakta olan “eyalet” yönetiminden “vilayet” (il) sistemine geçilmiştir. Ülke, vilayet, sancak, kaza ve köylere ayrılmış; vilayetin yönetimi valiye, sancağın mutasarrıfa, kazanınki ise kaymakama verilmiştir. Fransız modeli vilayet sisteminin örnek alındığı bu nizamnameyle halkın yönetime katılması ve merkeziyetçiliğin hafifletilmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu amaçla ilk önce Niş, Silistre ve Vidin eyaletleri Tuna vilayeti adıyla birleştirilerek yeni bir idari düzene kavuşturulmuştur. Burada yapılan düzenlemenin başarılı sonuçlar vermesi üzerine yeni sistem tüm illeri kapsayacak biçimde yaygınlaştırılmıştır.¹⁵⁰

1864 yılında yapılan düzenlemeyle mülki idarenin her kademesinde, üyelerinin bir kısmının seçimle iş başına geldiği, idare meclisleri ortaya çıkmıştır. Bu dönemde vilayetler için iki türlü meclis oluşturulmuştur. Birincisi “vilayet idare meclisi”, ikincisi ise “vilayet umumi meclisi” (il genel meclisi)’dir. Vilayet umumi meclisi bugünkü il genel meclisinin kaynağını ve il özel idaresinin çekirdeğini teşkil etmiştir. Meclis, il’e bağlı her sancaktan seçilip gönderilen ikisi Müslüman ikisi de gayrimüslim dörder üyenin katılımıyla oluşmuştur. Üyeleri bir yıl için seçilen bu meclise valinin başkanlık edeceği, ikinci başkanın da vali tarafından memurlar arasından atanacağı hüküm

¹⁵⁰ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 174

altına alınmıştır. Vilayet umumi meclisinin görevler; il içindeki yolların düzeltilmesi ve bakımı, beldedeki kamuya ait binaların yapımı, onarımı ve korunması, tarım ve ticaretin kolaylaştırılması ve geliştirilmesi konularının müzakeresi ile vergilerin ödeme ve değiştirilmesi konularında görüş bildirmek şeklinde saptanmıştır.¹⁵¹ Vilayet umumi meclisi incelediği konularda sadece görüş bildirmiş, yürütücü nitelikte kararlar alamamıştır. Meclis kararlarının yürütücü nitelik kazanabilmesi, kararların vali tarafından merkezi idareye bildirilmesi ve irade-i seniyece onaylanmasına bağlı olduğundan yürütme yetkisi tamamen merkeze ait olmuştur.

1870 yılında “Teşkilat-i Vilayet Nizamnamesi” kaldırılarak yerine “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” hazırlanarak 1871 yılında da yürürlüğe alınmıştır. Bu nizamnamede özel idarelerle ilgili hükümler büyük ölçüde korunmuş; meclisin görevleri, hastane ve ıslahhanelerin yapımı, eğitimin yaygınlaştırılması ve devlet ihalelerinin görüşülmesi gibi eklerle genişletilmiştir. 1871 yılında yürürlüğe giren nizamnameyle il genel meclisinin görevlerinin artırılmasına karşılık, her iki nizamnamede de tüzel kişilik ve özerk mali kaynak söz konusu olmamıştır.¹⁵²

1876 tarihli Kanuni Esasi ile illerin yönetiminin yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerine göre olacağı belirtilmiştir. 1876 tarihli anayasanın 109. maddesinde genel meclisin yılda bir defa il merkezinde toplanacağı ve üye seçimlerinin özel kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Ayrıca, anayasanın 110. maddesi ile meclisler, yolların tanzimi, itibar sandıklarının teşkili, sanayi ve ticaretin geliştirilmesi bayındırlık ve eğitim yaygınlaştırılması konularını görüşüp karar altına almakla görevlendirilmiştir.¹⁵³

Meclis’i Mebusan’ın II. Abdülhamit tarafından tatil edilmesiyle, 1876 tarihli Anayasa askıya alındığından, yönetimde ademi merkeziyet ancak

¹⁵¹ TC. İçişleri Bakanlığı İç Düzen Proje Müdürlüğü, İl Özel İdareleri, İç Düzen Yayınları No:6, (Ankara, 1972), 2

¹⁵² İlber ORTAYLI: a.g.e., 72-73

¹⁵³ Mustafa TAMER: İl Özel İdaresi (Mevzuat, Yargı Kararları, Uygulama), İzmir, 10

İkinci Meşrutiyet döneminde söz konusu olmuştur.¹⁵⁴ Bu dönemde, Meclis'te kurulan özel komisyon hazırladığı kanun tasarısını 1912 yılına kadar bitiremediği için yeni bir tasarı hazırlanarak Meclis'e sunulmuştur. Balkan Savaşı'nın patlak vermesi sonucunda tasarı Meclis'ten geri çekilmiş ve üzerinde bazı değişiklikler yapılmak suretiyle 13 Mart 1913 tarihinde Kanunu muvakkat (İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat) olarak günümüzdeki anlamı ile bir kanun hükmünde kararname ile yürürlüğe girmiştir.

1913 tarihli anılan Geçici Kanun ilin genel yönetimi ve ilin özel yönetimi olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. İlin genel yönetimi, 1864 yılında oluşturulan vilayet yönetimin genel esaslarını korumuştur. Yasanın getirdiği en önemli yenilik, ilin özel yönetiminde ortaya çıkmıştır. İlin özel yönetimi vilayet ölçeğinde bir mahalli idare anlamına gelmektedir. İlin yerel hizmetleri bu yerel yönetim biriminin yetkisine verilmiş; ayrıca, İl'e tüzel kişilik tanınarak kendisine has gelir kaynakları oluşturulmuştur. 1913 tarihli yasa ile Vilayet Umumi Meclisi karar organı olarak varlığını korumuş, yetkileri de artırılmıştır. Bu nedenle il ölçeğinde mali-idari özerkliğe sahip modern bir mahalli idarenin 1913 tarihli kanunla hayata geçirildiği söylenebilir.¹⁵⁵

1921 yılında kabul edilen Anayasa ile il genel yönetiminin yanında il özel yönetiminin de oluşturulmasını, üyelerinin 2 yıllık süre için seçilmesini ve il halkınca seçilen bir başkan tarafından yönetilmesini öngörmektedir. Vali ise genel yönetim ile özel yönetim arasında olası tartışmalarda müdahale yetkisine sahipti.¹⁵⁶ Bu anayasaya göre yerel yönetimler, yerel demokrasinin gereklerinden olan karar alma ve alınan kararları uygulama yetkisi, buna ek olarak da bazı ekonomik, mali ve adli yetkilere de sahiptiler.¹⁵⁷

¹⁵⁴ Mustafa TAMER: a.g.e., 10

¹⁵⁵ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 175

¹⁵⁶ Zerrin Toprak KARAMAN: Yerel Yönetimler, 3. Baskı, (İzmir, 1996), 19

¹⁵⁷ Yıldızhan YAYLA: Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi, i Mezuniyet Tefrik, i Vezayif, , (İstanbul, 1982), 128

1.2.2.3. Köyler

Köyler, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan bu yana bağımsız bir sosyal birim olarak toplumumuzda yer almıştır. Bu birimler bir yerleşim merkezi olarak belediye ve il özel idarelerinden çok daha önce kurulmalarına karşın, mahalli idare birimi olarak örgütlenmelerine ilişkin hükümler ancak tanzimat'tan sonra olmuştur.¹⁵⁸

Yerel yönetim birimlerimizden köyler, tarihi süreç içinde bugünkü anlayışa uygun veya benzer biçimde ilk teşkilâtlanan kuruluşlar olmaktadır. Bugünkü köy yönetiminin kökleri, devletin ilgisizliği yüzünden fiilî bir özerklikten faydalanan Osmanlı İmparatorluğu köy yönetimine kadar uzanmaktadır. Bu itibarla köy yönetimi, geleneksel bir kurum olarak kabul edilmektedir.

Muhtarlık teşkilâtı, ilk olarak II.Mahmut döneminde 1833 yılında Kastamonu'da kurulmuştur. Aynı yıl Rumeli ve Anadolu vilayetlerine gönderilen ferman ve mektuplarla teşkilâtın buralarda da kurulması istenmişti Ankara, Sivas, Aydın ve diğer Anadolu vilayet ve sancaklarında teşkilâtın 1833 yılı içinde kurulduğu Başbakanlık Arşivinde bulunan belgelerden anlaşılmaktadır.¹⁵⁹

1858 yılında çıkarılan talimatla, imparatorluğun mülki idare bölümleri, “eyalet, liva, kaza ve kariye” ler olarak tespit edilmiştir. Bu talimatta eyaletlerin birçok livadan, livaların birçok kazadan, kazaların da birçok kariye'den (köy ve mahallelerden) oluşması kabul edilmiştir.

Cumhuriyet öncesi dönemde, köylerin bir yerel Yönetim birimi olarak düzenlenmesine ilişkin ilk hükümler 1864 tarihli vilayet nizamnamesinde yer

¹⁵⁸ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 294,295

¹⁵⁹ Musa ÇADIRCI: “Türkiye’de Muhtarlık Teşkilâtının Kurulması Üzerine Bir İnceleme”, Belleten, Cilt: XXXIV, Sayı:135, Türk Tarih Kurumu Basımevi, (Ankara, 1970), 413

almıştır. Vilayet nizamnamesi ilk defa köy organlarından söz etmiş ve bunların oluşma biçimleri ve görevlerini belirtmiştir. Nizamnameye göre, her kariye’de her cemaatten (farklı dinlerden) ahali için halk tarafından seçilmiş muhtarlar ile ihtiyar meclisi üyelerinin bulunması öngörülmüştür. Ancak köylerin türdeş olmayan yapıları yüzünden, belli bir köyde farklı toplulukların farklı muhtarların ve farklı ihtiyar kurulları ortaya çıkmıştır. Muhtar seçimi sonuçlarının hükümetin onayına bağlı olduğu bu dönemde, köy yönetimlerinin ayrı tüzel kişiliklerinin olmadığı gibi, köy ihtiyar kurullarının aldıkları kararlar da danışma niteliğinde olmuştur.¹⁶⁰

1876 yılında “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile Merkezi idarenin taşra teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. Bu nizamnameyle, vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere, nahiyeler de köylere taksim edilmiştir. Muhtarlar ve ihtiyarlar meclislerinin görevlerinin genişletildiği bu nizamnameyle 1864 tarihli nizamnamenin bazı eksiklikleri tamamlanmış ise de, köylere yine tüzel kişilik tanınmamıştır.

1876 yılında İdare-i Nevahi Nizamnamesi (bucakların Yönetimi Hakkında Tüzük) yürürlüğe konulmuştur. Bu nizamname ile iki yüz haneden fazla nüfusa sahip köylerin bir nahiye oluşturmaları, daha az haneli köylerin de iki yüz hane teşkil edecek şekilde birleştirilmeleri öngörülmüştür.¹⁶¹

İkinci meşrutiyet döneminde köye bir mahalli idare kuruluşu düzeni verilmesi düşünülerek İdare-i Kurra (Köyler yönetimi)adlı bir tasarı hazırlanmışsa da Birinci Dünya Savaşı’nın patlak vermesiyle bu tasarı yasalaşmamıştır. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat’ın 148.maddesiyle 1864 ve 1870 tarihli nizamnamelerin yürürlükten kaldırılmaları üzerine 1924 tarihli köy kanunu çıkarılıncaya kadar köyler hukuki dayanaktan yoksun kalmışlardır.

¹⁶⁰ Ruşen KELEŞ, Fehmi YAVUZ: Yerel Yönetimler, (Ankara,1983), 42

¹⁶¹ Fethi AYTAÇ: Açıklamalı Köy Kanunu (Köy İdaresi Hakkında Bilgiler), Genişletilmiş 2’inci Baskı, (Ocak,1995), 21

1924 tarihine kadar hükümetin izniyle varlıklarını sürdüren bu idareler 1924 tarihli 442 sayılı köy kanunu ile açıkça tüzel kişilik kazanmışlardır. Hazırlandığı dönem itibariyle oldukça ileri bir görüşle hazırlanan kanun zaman içerisinde yaşanan gelişmelere paralel olarak yeniden gözden geçirilmediğinden bugün ihtiyaçlara cevap veremez olmuştur. Burada vurgulamam gereken bir diğer husus ise Köylerin ve özellikle nüfusu az olan Belediyelerin bir hemşehri kültürünün oluşmasında yetersiz kalmalarıdır. Ayrıca köylerin tüzel kişilikleri 1961 anayasası ile tanınmıştır.

Tanzimat sonrası reform hareketleri doğrultusunda il özel idare ve belediye sisteminin Fransa'dan esinlenerek geliştirildiği; köylerin ise, batıdaki komün idarelerinde olduğu gibi sosyal, idari ve siyasal ihtiyaçların doğal bir sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir.

1.2.3. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER

Osmanlı imparatorluğu Türkiye Cumhuriyeti'ne merkeziyetçi bir yapıyı miras bıraktı. İmparatorluktan Türkiye Cumhuriyetine kalan bölgede 400 civarında belediye faaliyet gösteriyordu. 1876 Vilayet Belediye Kanunu, 1930 yılında Belediye Kanunu çıkıncaya kadar uygulanmakla birlikte dönemin temel belgesi olarak, Cumhuriyet belediyeciliğini etkileyen düzenlemelerin başında Anayasalar gelmektedir.¹⁶²

1921 Anayasası, Türkiye'de yerel yönetim ve yerel demokrasinin gelişmesini öngören “eşi bulunmaz bir statü” getirmiştir. 1921 Anayasası'nın 11. maddesinde “Vilayet yerel düzeyde tüzel kişiliğe sahip ve özerkliği olan bir kuruluştur. Eğitim, sağlık, tarım, ekonomi, bayındırlık işlerini düzenleme vilayet meclislerinin yetkisindedir” diyerek, vilayetlerin yerel konularda özerkliği olduğunu, vilayet meclislerinin -bunlar seçikle

¹⁶² Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 95

geliyor- pek çok konuyu kendi iradeleri ile düzenleyip yönetebileceği hükmünü getiriyordu. Aynı anayasa ile nahiyelede de tüzel kişilik tanınmış olup, nahiye meclisinin “nahiye halkınca doğrudan seçilen üyelerden kurulacağı” ve “idare heyeti” ve nahiye müdürünün de “nahiye meclisi tarafından seçileceği” belirtilmektedir.

Anayasa’nın birinci maddesi “idare şekli halkın geleceğini bilfiil ve bizzat idare etmesi esasına dayanır” şeklindedir. Bu cümle halkın kendi kendini yönetimini düşündürmektedir. Bu anlayıştan da yerinden yönetimin çıkması normaldir. Nitekim bu dönemde meclis, yani halkın temsilcileri, doğrudan yürütmenin de başı olmuşlardır.

“Nitekim geleneksel Osmanlı-Türk bürokrasisinde görülen merkeziyetçilik, halka güvenmeme ve dışlama, yönetime ortak etmeme eğilimi Cumhuriyetin ilk yıllarında görülmemektedir. “Teşkilatı Esasiye” tasarısının görüşülmesi sırasında nahiye müdürünün vali ve kaymakamların göstereceği adaylar arasından seçilmesi önerildiğinde; komisyon sözcüsü, “..vali ve kaymakamlar aday gösterecek demek halkın işlerini başkalarının vesayetiyle, delaletiyle görsün demektir. Efendiler, şimdiye kadar memleketi delaletle, vesayetle güya idare ettiniz, bundan sonra da halka bırakınız. Eğer bu memleket kendi köylerini kendi idare edemeyecek durumda ise sizin buraya toplanmaya yetkiniz yoktur” şeklinde karşı çıkmıştır.”¹⁶³

Bu ve benzeri anlayışın egemen olduğu mecliste kamusal hizmetlerin tamamı yerel yönetimlere bırakılmış ve valinin denetimi dışında tutulmuştur. Gerçi, yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiyi sağlayacak bir teftiş mekanizması (müessesesi) kurulmuştur ama bu kuruma bağlı müfettişler, hem yerel hem de merkezi işleri denetleyip uyumlaştırmaya çalışacaklardır. 1921 Anayasasına göre yerel yönetimler, yerel demokrasinin

¹⁶³ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 97

gereklerinden olan, karar alma ve alınan kararları uygulama yetkisi, buna ek olarak da bazı ekonomik, mali ve adlî yetkilere de sahiptiler.¹⁶⁴

1924 Anayasasında ise 1921 Anayasasındaki düzenlemenin aksine bürokratik gelenek ve merkezci yapı etkin olmuştur. Anayasanın 90.maddesinde Vilayetlerde şehir kasaba ve köyler tüzel kişilik olarak belirtilmiştir.

Kurtuluş Savaşı boyunca ve Cumhuriyetin kuruluş yıllarından 1930 yılına kadar yerel yönetimlerle ilgili her hangi bir çalışma yapılamamıştır. Bunun en önemli sebeplerinden biri Cumhuriyeti kuran kadroların demokrasiden veya demokrasinin kurumlarının gelişmesinden ziyade yeni Türk Devletinin güçlü bir yapıda kurulması öncelikli düşüncesinde olmalarıdır. Türkiye Cumhuriyeti devletinin oldukça güçlü merkezi yapısının oluşmasında anılan kadroların endişeleri önemli bir yer tutmuştur. Bu kadronun dış taleplerle ve baskılarla büyüdükları, korumaya çalıştıkları, uğrunda savaştıkları devletin ve toprakların küçüldüğünü gördükçe böylesi bir düşünce içinde olmaları normal görülmelidir.

1930 sonrasında Belediye Kanunu, Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlâk Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi bir dizi kanun çıkarılmıştır.

1948 yılında Ankara, 1954 yılında İstanbul valiliği ve belediye başkanlığı makamları birbirinden ayrıldı. Ancak buna rağmen valiler, zaman zaman belediye başkanlığı görevini de üstlenmişlerdir. 1950 tarih ve 5669 sayılı kanunla belediye meclislerinin iki yılda bir seçilmesi esası getirilmiştir. 11 Mayıs 1953 tarih ve 6085 sayılı Karayolları Trafik Kanunu ile kent içi trafik

¹⁶⁴ Yıldızhan YAYLA: a.g.e., 128

düzenlemesi yetkisi belediyelerden alınıp merkezî yönetime aktarıldı. Artan kentleşme karşısında İmar ve İstimlâk Kanunları yürürlüğe kondu,

1961 ve 1982 Anayasalarında yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına kavuşturulması hüküm altına alınmıştır. Ancak bu hüküm uygulamada gerçekleştirilememiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının geçici tedbir mahiyetinde görevden uzaklaştırılabilmesi ve büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilmesine imkân tanınmıştır.

12 Eylül 1980 sonrası dönemde belediyeler alanında da bir dizi düzenlemeye gidilmiştir.

Askeri idare ilk olarak seçilmiş olan yerel yönetim organlarının büyük bir kısmının görevlerine son vererek yerlerine atamalar yapmıştır. İkinci ve çok önemli bir diğer karar ise özellikle belediye maliyesine ilişkin yaptığı düzenlemelerdir. Bu amaçla 2380 sayılı "Belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kanun" çıkartılmıştır. Genel bütçe vergi gelirlerinin tahsilât toplamı üzerinden belediyelere %5 pay verilmesini ve bu payın belediyeler arasında nüfus kıstasına göre bölüştürülmesini öngören 2380 sayılı kanun yıllar yılı kaynak sıkıntısı çeken belediyeleri mali açıdan rahata kavuşturmuştur. 1984 yılında yürürlüğe giren 3004 sayılı kanun, 2380 sayılı kanunun bazı maddelerini değiştirerek belediyelere verilecek payları daha da arttırmıştır. Yine 2364 sayılı belediye gelirleri kanununun kabulü de bu döneme rastlamaktadır.

1984'ün ilk aylarından itibaren çıkarılan bazı kanunlarla, Türkiye'de "Normal belediye sisteminin" yanında bir de "Büyükşehir belediyeleri ve İlçe belediyeleri" sisteminin yer alması kararlaştırılmıştır.

Belediyelere tanınan bu geniş gelir olanakları yerinde bir davranış olmuştur. Ancak yerel yönetimler maliyesinde yer alan mali tevzin kavramına

göre, yerel yönetimlerin öncelikli olarak görevleri başka bir ifade ile harcamaları belirlenmeli daha sonra bu harcamaları karıştılayacak gelirleri tahsis edilmelidir. 1980 sonrası sağlanan geniş mali olanaklar belediyeleri savurganlığa itmiş, kaynakların israf edilmesine yol açmıştır.

Mevzuatta yapılan değişiklikler ile 1580 sayılı kanunun belediyelere verdiği çok sayıda görev merkezi idare tarafından yapılır hale gelmişti. İç göçler sebebiyle hızla artan kentleşme kontrol edilememiş, gelirler bakımından merkezi idareye bağımlılık sürekli artmıştı. Merkezîyetçi anlayışın toplumun bütün fertlerine kadar hâkim olması, belediyelerin fiiliyatta belediye başkanlarının hâkim olduğu birimler haline gelmesine sebep olmuştur. Meclis ve üyelerinin çoğunluğu memur olan encümen demokratik müzakere ve karar oluşturma organları niteliğine kavuşamamıştır.¹⁶⁵

Son 50 yıldır kamu yönetiminde sürekli reform ihtiyacının dile getirildiği ülkemizde ilk ciddi adımlar içinde 2004 yılı. 7 Aralık 2004 tarihinde kabul edilen 5272 sayılı belediye kanunu ile 1580 sayılı belediyeler kanununda önemli değişikliklere gidilmiştir.

Türkiye’de 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı KHK ile Büyük Şehir Belediyeleri de kurulmuştur. Büyük şehir olan belediyelerin sayıları daha sonraki yıllarda artmıştır.

Son olarak ülkemizde 10.7.2004’te ise, 1580 sayılı kanunun yerini 5272 sayılı Belediye Kanunu almıştır. Ayrıca 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyeleri ile ilgili KHK’nın yerini 5216 Sayılı Büyük Şehir Belediyesi Kanunu almıştır.

İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanununun ilin genel yönetimini kapsayan birinci bölümü 1929 tarih ve 1426 sayılı “Vilayet İdareleri Kanunu” ile bu

¹⁶⁵ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 217

kanun da 1949 tarihli 5442 sayılı “İl İdaresi Kanunu”yla yürürlükten kaldırılmıştır.

İlin özel yönetimini düzenleyen ikinci bölüm ise, 1987 yılında 3360 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” çıkarılıncaya kadar yürürlükte kalmıştır. Kaldı ki bu kanun ile 1913 tarihli kanunun bazı hükümleri kaldırılarak, yeni maddeler eklenerek ve dilini sadeleştirilerek yayınlanabilmiştir. 22.2.2005 Tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Özel İdaresi sistemimizde köklü değişiklikler yapılmıştır. Yeni yasanın getirdikleri ile ilgili bilgiler daha sonra ayrıntılı olarak anlatılacaktır.

1.2.4. GÜNÜMÜZDE MERKEZİ YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM KAVRAMLARININ TAŞIDIĞI ANLAMLAR

İdare (yönetim), günlük hayata ve bilimsel alanda çok farklı anlamlarda kullanılan oldukça geniş içeriğe sahip bir kavramdır. Kelime anlamı, bir işi veya hizmeti düzenlemek ve yürütmek; bir işi çekip-çevirmek; bir topluluğun başında bulunmak veya bir kurumu sevk ve idare etmektir.¹⁶⁶

İdare (yönetim) Kavramı, yerine göre devletin örgütleyici eylemlerini (faaliyetlerini), yerine göre de bu eylemleri yerine getirecek teşkilatı adlandırmak için kullanılmaktadır.¹⁶⁷ İdare deyimi devletin belirli tür faaliyetlerini ifade etmek için kullanıldığında fonksiyonel anlamda idareden, devletin belli tür organlarını ifade etmekte kullanıldığında ise, organik anlamda idareden söz edilmektedir. Bu organlar yerine göre başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri olurlarken, yerine göre de Yerel yönetimler olmaktadır.

İdare deyimi kamu kesiminde faaliyetin yanı sıra, bu faaliyetleri gerçekleştirecek organları da ifade etmektedir. Örneğin, kamu yönetiminin,

¹⁶⁶ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 156

¹⁶⁷ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 21

kamu politikalarını gerçekleştirmek için, birey ve grup çabalarının organizasyonu olarak tanımlanmasında idarenin faaliyet anlamı ön plana çıkarken, Anayasamızın 114. maddesinde yer alan “ idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” hükmü ile idarenin teşkilat anlamında kullanımı söz konusudur.¹⁶⁸

Kamu hizmetlerinin ve kamu kudretinin düzenlenme ve oluşumunda iki zıt eğilim vardır Bunlar “merkeziyet” ve “yerinden yönetim” eğilimleridir. Kamu hizmet ve uğraşlarının ve kamu kudretinin merkezde toplanması merkeziyet prensibini, kamu hizmet ve uğraşlarının ve kamu kudretinin farklı parçalar arasında dağılması da yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) prensibini oluşturur.¹⁶⁹

Hemen hemen bütün ülkelerde kamu hizmetlerinin görülmesi, merkezi otorite ve yerel yönelimler arasında paylaşılmaktadır. Bu paylaşım ülkenin siyasal, ekonomik, sosyal yapısına ve tarihsel özelliklerine göre değişmektedir. Merkezden yönetimin tanımı konusunda “kamu hizmetlerinin devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesidir” şeklinde ortak bir görüş varken, yerinden yönetim konusunda birbirinden ayrılan tanımlara ya da farklı yerinden yönetim tiplerine rastlamak mümkündür .

Aynı kavram il idaresi belediye idaresi veya özelleştirme idaresi gibi belli bir idari kurumu ya da daha genel anlamda kamu idaresini(yönetimini) anlatmak amacıyla da kullanılabilir. Bu bağlamda köy, kent ve il düzeyindeki yerel ortak nitelikli kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla oluşturulan yönetim kurumlarına da “mahallî idareler” veya “yerel yönetimler” denilmektedir.¹⁷⁰

Yerel yönetimler, var olan bir ulusal alt bölgeyi belirli ölçüde kontrol eden ve bu bölgede yaşayan insanları temsil eden kimseler tarafından

¹⁶⁸ Ahmet ULUSOY,Tekin AKDEMİR: a.g.e., 21

¹⁶⁹ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 38

¹⁷⁰ Mustafa DÖNMEZ: “Belediye Yönetimi”,Belediye Dergisi Yayını No:3,(Ankara,1999), 3

yönetilen politik bir oluşumlardır. Uluslararası sosyal bilimler ansiklopedisinde “Bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan ve göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli bir kamu kuruluşu”¹⁷¹ olarak tanımlanmıştır.

Yerel yönetimleri belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça seçilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçe ve personeli olan kamu tüzel kişileri olarak da tanımlanabilir.¹⁷²

“Birleşmiş Milletler, dilimizde karşılığı adem-i merkeziyet yani yerinden yönetim olan “decentralization”u hem yetki genişliği (deconcentration) hem de yerinden yönetim (devolution) karşılığı olarak kullanmaktadır (Yetki genişliği; Merkezi idarenin bazı mahsurlarını gidermek için bölge ve hizmetin başında bulunan memura yetki verilmesidir.). Henry Maddick ve Ruşen Keleş de yetki genişliğini, yerinden yönetimin bir şekli olarak görmektedir. Buna karşılık Onar, Tortop, Eroğlu, Özyörük yetki genişliğini merkezden yönetimin bir şekli olarak tanımlamaktadır. Yerinden yönetimin tanımı konusunda da farklı yaklaşımlara rastlanılmaktadır. Onar, “yerinden yönetim, yürütmeye ilgili kararların merkez örgütüne ve hiyerarşisi ne dâhil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını kaplayan bir sistemdir” derken Eroğlu, yerel içerikli kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin, merkezi yönetimden alınarak kamu tüzel kişilerine verilmesidir şeklinde tanımlanıyor. Eroğlu, yerinden yönetime daha dar bir anlam vererek, tanımına siyasal yerinden yönetimi kapsamayacak bir nitelik kazandırıyor. Özyörük, yerinden yönetimin “tarihi ve sosyolojik bir gerçekliğin ifadesi olup zamanla yönetsel bir sistem haline dönüştüğünü” ve yerinden yönetim yerine, “adem-i merkeziyet”i kullanmayı tercih ettiğini belirterek gerekçelerini şöyle açıklıyor: “Yerinden yönetimde yer coğrafi bir

¹⁷¹ International Encyclopaedia of the Social Science, s.451’den naklen: Ruşen KELEŞ: a.g.e., 17

¹⁷² Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 21-22

kavramdır; bir mekan ifade eder bu itibarla kamu tüzel kişiliği niteliğinde bölge ve kent idarelerini anlatmaya elverişlidir. Ancak bu sistemin bir de “hizmet” bakımından uygulaması vardır ki bunda “mekan” veya “yer” değil fakat bir faaliyet söz konusudur...

Bu karmaşıklık ve farklılıklar yerinden yönetimin çeşitleri üzerinde de anlaşmazlıklar farklılıklar ortaya çıkarmaktadır.”¹⁷³

Yerinden Yönetim Çeşitleri

Yerinden yönetim çeşitleri ile ilgili olarak akademik çevrelerde yukarıda açıklanan tartışmalar yaşanmaktadır. Herkes tarafından ve her ülke için kabul edilen tek bir yerel yönetim türü olmamasından hareketle yerel yönetimler uygulandıkları ülkelerin siyasal rejimleri ile yakından ilgilidir ve bu durum çok çeşitli kurumlaşma ve yaklaşımları şekillendirir.¹⁷⁴ Yerel yönetim çeşitlerinin belirlenmesinde Kemal Görmez’in de benimsediği ayırım üzerinde durulacaktır. Bunlar;

Yerel yönetimlere ağırlık veren federal sistemler; Bunlardan yerel yönetimlere ağırlık veren sisteme örnek Avustralya, Kanada, Almanya, İsviçre ve A.B.D.'dir Bu ülkelerin yerel yönetimleri birbirlerinden ayrı özellikler göstermesine rağmen, yerel yönetimler eyaletin yetki alanında uğraşlarını sürdürmektedirler.

Yerel yönetimlere ağırlık veren tekçi sistemler; Yerel yönetimlere ağırlık veren tekçi (unitary) sistemlere örnek, İngiltere ve İskandinav ülkeleridir. Bu ülkelerde, yerel yönetimler oldukça özerk bir statüdedir. İngiliz yerel yönetimleri “temsili özerk” yönetimler olup yerel meclisler halk tarafından ve belediye başkanları da halkın seçtiği meclisçe seçilen

¹⁷³ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 39-40

¹⁷⁴ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 40

yönetimlerdir.

Fransız sistemi; Fransa ve onun yönetim sisteminden etkilenen ülkelerde, bu arada Türkiye'de merkezi yönetimin esas olduğu, yerel yönetimlerin ise merkezi yönetimin temsilcisi ve onun taşradaki uzantısı konumunda bulunduğu bir sistem söz konusudur. Ülkeden ülkeye farklılık arz etmelerine rağmen yerel yönetimler merkezin sıkı bir denetimine tabidirler. Ancak Fransa 1982 yılı sonrasında merkeziyetçilikten uzaklaşmıştır.

Sosyalist ve komünist sistem; Sosyalist ülkelerde yerel yönetimler daha çok yetki genişliği biçimindedirler. Ancak parçalanmadan önce Yugoslavya, sosyalist yerel yönetim sisteminin farklı bir örneği idi. Bu ülkede yerel yönetimler daha özerk bir konumda idiler.

Yetki genişliği ayrı tutularak yerel yönetimler yetki derecesi bakımından; siyasi yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim, uygulama alanı bakımından; yerel yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetim olarak ayrılabilir.¹⁷⁵

Siyasi Yerinden Yönetim

Birleşik Amerika, İsviçre ve Almanya gibi federal sisteme sahip ülkelerde görülen bu sisteme göre, ülkenin farklı kısımlarında görülen yerel yönetimler yasama, yürütme bazen de bir dereceye kadar yargı alanında yetki sahibidirler. Bu yönetimlerin özerklikleri kendi istekleri dışında kısılamaz veya kaldırılamaz. Bu sistem federal devletlere özgü bir sistemdir.

¹⁷⁵ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 42

Yönetmel Yerinden Yönetim

Yönetmel yerinden yönetim sisteminde yönetimlere ya da kamu tüzel kişilerine yerel çıkarları koruyacak ya da yerel hizmetler görececek yetki verilmiştir. Yetkinin veriliş kanun yoluyla olur. Bu yönetimler kanun yapılmasına karışmazlar.

Hizmet Yerinden Yönetim

Kamu hizmetlerinin yoğunlaşması ve çeşitlenmesi ve çoğu zaman bu hizmetlerin “bire işletme” niteliğinde olması ile “özel ve teknik uzmanlığı gereksinim göstermeleri” hizmet yerinden yönetimin uygulanmasını zorunlu kılmıştır. Bunlar, Türkiye’de üniversiteler, ticaret odaları, TRT gibi kamu tüzel kişilikleridir.

Mahalli Yerinden Yönetim

Yerinden Yönetim’in en eski tipi budur ve bir sosyolojik tip olarak doğmuştur. Ortaçağda oldukça güçlenerek merkezi devletlerin kuruluşuna kadar güçlerini korumuşlar, merkezi devletlerin kuruluşu ile birlikte özerkliklerini kaybedip genelde bir hizmet kuruluşu olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir. 18 yy ’dan sonra başta İngiltere ve ABD olmak üzere yeniden güçlenmeye başlamışlar ve günümüzde bütün ülke yönetim biçimlerinin başvurduğu kamu tüzel kişilikleri olmuşlardır. Bunların her ülkenin yapısına göre değişik tipleri mevcuttur.

Anayasanın 123’üncü maddesinde yönetimin kuruluş ve görevlerinde "merkezden yönetim ve yerinden yönetim" ilkelerinin birlikte uygulanacağı belirtilmiştir. Yönetime egemen olan bu ilkeler, tek başlarına uygulanmamaktadır. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim birbirini tamamlayan ilkeler olup, her ikisi yan yana uygulanmaktadır; bu ilkelerin

birbirinin karşısı olmadığı gibi, bir diğerrinin tamamlayıcısıdır. Bu ilkelerden hiçbirini tek başına, yönetim işlerinin yürütölmesi için yeterli değildir. Her ölke, siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre, ya merkezden yönetime, ya da yerinden yönetime ağırlık vererek yapılarını düzenlemişlerdir.¹⁷⁶

Yerel yönetimler, bütün ölkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurudur. Bir ölkede yerel yönetimlerin gücü ve etkinliğı, söz konusu ölkede demokrasinin düzeyi ile yakından ilişkilidir. Yerel yönetimler, demokrasi açısından önemli olduğı kadar, yerel hizmetlerde verimliliğı ve etkinliğı sağlamada da vazgeçilmez kurumlardır.¹⁷⁷

1.2.5. MERKEZİ İDARE İLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA GÖREV VE YETKİ TARTIŞMALARI

Görev bölüşümü, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında, hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim, hangi tür hizmetlerin yerel yönetim kuruluşları tarafından yapılacağıının açıklanmasıdır. Bu şekilde, kamusal ve yarı kamusal hizmetlerden hangilerinin merkezi yönetim, hangilerinin yerel yönetimler tarafından görölceğinin saptanması belirlenmektedir. Burada amaç, hizmetlerin halka en iyi şekilde götüröllebilecek kuruluşlar tarafından yapılmasıdır. Ölçüt ise, hizmetlerin yapılmasında etkililiğı ve verimliliğı sağlayabilecek kuruluşun seçilmesidir.¹⁷⁸ Bunlar sağlandığında her iki yönetim biriminde de, etkinlik ve verimliliğın sağlanmasının önü açılacaktır.

Yerel yönetimlerin halka sundukları hizmetler ölkeden ölkeye ve zaman içinde değışiklikler göstermektedir. Refah devleti anlayışının gelişmesine paralel olarak önceleri Yerel yönetimlerce görölmekte olan bazı hizmetler şimdi merkezi yönetim üzerinde kalmıştır. Yine bir kısım hizmetler teknik zorunluluklar nedeniyle merkezi yönetim tarafından üstlenilmiştir. Diğer

¹⁷⁶ Şeref GÖZÜBÜYÜK: Yönetim Hukuku, (Ankara,1987), 31

¹⁷⁷ Bilal ERYILMAZ: Kamu Yönetimi, (İzmir,1994), 122

¹⁷⁸ Nuri TORTOP, Mahalli İdareler, (Ankara, 1999), 39

tarafından artan ve çeşitlenen kamu hizmetlerinden Yerel yönetimlerin payına düşenlerin sayısı da giderek artmaktadır. Bu gelişmeler Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında görev dağılımının en uygun şekilde yapılmasının zorunlu olduğunu ortaya koymaktadır.¹⁷⁹

Merkezi yönetim ile Yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümü, ilişkilerin niteliğini ve yoğunluğunu belirleyen unsurların başında gelmesi açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Kamu görevlerinin değişik düzeydeki yönetim birimleri arasında paylaşılması, ülkelerin devlet felsefesine, geleneklerine ve toplumsal-ekonomik yapılarına göre belirlenmektedir. Uzun Yerel yönetimler geleneğine sahip ülkelerde, yerel birimlerin merkeze verilen, düzenleyici, üretici, hizmet sunucu bir dizi görevi de üstlenmiş olduğu görülmektedir. Bu nedenle, merkez-yerel biçiminde, evrensel nitelikli ayırım yapmak olanaksızdır. Daha fonksiyonel ölçütler olarak yerel nitelikli, yerel halka yönelik, yerel katkıya elverişli, küçük ölçekli, daha verimli olarak yapılabilecek, mali güçlerinin olanak verdiği görevlerin, Yerel yönetimlere bırakılması gerektiği söylenebilir.¹⁸⁰

¹⁷⁹ M.Akif ÖZER: Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü, Yerel Gündem, Sayı.9, (Eylül,1999), 31

¹⁸⁰ Ahmet ULUSOY, Tekin AKDEMİR: a.g.e., 68

BÖLÜM II

2. DEMOKRASİ

2.1. DEMOKRASİ İÇİNDE YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ VE ÖNEMİ

Demokrasi kavramının kesin sınırlarla belirlenmiş bir içeriğinden ve net bir tanımından bahsetmek mümkün olmamakla birlikte klasik anlamı ile halkın yönetimi olarak ifade edilmektedir ki Yunancasından doğrudan tercüme edildiğinde de “halkın iktidarı” anlamı çıkmaktadır.¹ Bu şekilde ifade edilmesine rağmen demokrasi kavramı günümüzde çok geniş ve çok yönlü bir kavram olarak kullanılmaktadır.

Demokrasi kavramı bireysel özgürlük, haklarda eşitlik, halkın yöneten memurlar üzerindeki üstünlüğü, toplumsal adalet ve refah gibi değerleri içermektedir. Karl Popper demokrasiyi; diktatörlükten kaçınmayı mümkün kılan yönetim olarak görürken, Barry Holden, kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkında, temel belirleyici kararları, halkın pozitif ve negatif olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu siyasal sistem olarak tanımlamaktadır. Literatürde ise demokrasi “insan hakları, çoğulculuk, sözleşme düzeni, temsil-katılım gibi temel ilkelere dayalı ve sivil toplumun devletten, görece de olsa ayrılığını kabul eden bir yönetim tarzı” olarak görülmektedir. Demokrasiden söz edebilmemiz için halkın toplumun bütünüyle ilgili temel kararları alması veya almaya yetkili olması gerekir.² Aynı zamanda toplumun

¹ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 60 ve Mustafa ERDOĞAN: Anayasal Demokrasi, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1996, 174

² Yusuf PUSTU: “ Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran 2005, Sayı 57, 123

yani vatandaşın katılımı olmadan demokratik sürecin işletilemeyeceği de bu konu üzerinde çalışanların çoğunun ortak kabulüdür.³

Demokrasi, klasik tanımıyla halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren bir yönetim biçimidir. Bu sistemde tüm yurttaşlar, kendilerine uygulanan kuralların ve bunlarla ilgili kararların kendilerince alınması ve yaptırıma bağlanması için hem haklara hem de ödevlere sahiptirler.⁴

İdeal bir demokratik sistemde, halkın isteklerini tam olarak karşılayan bir yönetim vardır. Bu yönetim halkın tercihleri doğrultusunda oluşur ve halkın tercihlerine bağlı olarak etkinlikte bulunur. Bu gerekleri tam olarak karşılayan bir demokrasi insanlık tarihi boyunca ulaşılamayan ve belki de ulaşılamayacak bir düştür. Ancak, ulaşılmak istenen bir düştür.⁵

Demokrasinin tarihi ve etimolojik ilk, en azından orijinal anlamı hükümetle ilgilidir. Klasik gelenekte halkın yönetimi diye tanımlanır.⁶

Bu şekilde ifade edilmesine rağmen demokrasi kavramı günümüzde çok geniş ve çok yönlü bir kavram olarak kullanılmaktadır. Sartori; “insanlar 1940'lara gelinceye değin, ister beğensinler, ister beğenmesinler, demokrasinin ne olduğunu biliyorlardı; o tarihten beri hepimiz demokrasiyi beğendiğimizi, ondan hoşlandığımızı ileri sürüyoruz ama artık onu ne biliyor, ne anlıyor ve ne de üzerinde anlaşıyoruz. Onun için tipik bir demokrasi karmaşası çağında yaşıyoruz”⁷ ifadeleri ile günümüzde demokrasi konusunda yaşanan anlam ve ifade “zenginliğine” dikkat çekmektedir.

³ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 58

⁴ Selahattin YILDIRIM: Yerel Yönetim ve Demokrasi, Ankara, Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (BTKİB) Yayını,(Ankara,1993),19

⁵ Arend LIJPHART, Çağdaş Demokrasiler, Yale University Press, 1984, Çev. Ergun ÖZBUDUN ve Ersin ONULDURAN, Türk Demokrasi Vakfı ve Siyasi İlimler Derneği,(Ankara, 1986),1

⁶ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 60

⁷ Giovanni SARTORİ: Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, (Çev. T. KARAMUSTAFAOĞLU - M. TURHAN), (Ankara, 1993), 7–8

Demokrasi kavramı bireysel özgürlük, haklarda eşitlik, halkın yöneten memurlar üzerindeki üstünlüğü, toplumsal adalet ve refah gibi değerleri içermektedir. Karl Popper demokrasiyi; diktatörlükten kaçınmayı mümkün kılan yönetim olarak görürken, Barry Holden, kamu siyasetine ilişkin önemli sorunlar hakkında, temel belirleyici kararları, halkın pozitif ve negatif olarak aldığı ve almaya yetkili olduğu siyasal sistem olarak tanımlamaktadır. Literatürde ise demokrasi “insan hakları, çoğulculuk, sözleşme düzeni, temsil-katılım gibi temel ilkelere dayalı ve sivil toplumun devletten, görece de olsa ayrılığını kabul eden bir yönetim tarzı” olarak görülmektedir. Demokrasiden söz edebilmemiz için halkın toplumun bütünüyle ilgili temel kararları alması veya almaya yetkili olması gerekir.⁸

“Demokrasinin küçük yönetim birimlerinde daha kolay uygulanabileceğini”, küçük yönetim birimlerinde doğrudan temsil ve yönetime katılmanın gerçekleşme ihtimalinin yüksek olduğunu belirten pek çok düşünür vardır. Bu açıdan yerel yönetimler devletlere oranla daha küçük birimler olduğu için demokratik uygulamaya yatkın kuruluşlardır. Ancak yerel yönetimlerin sivil toplum kuruluşu olma özellikleri de oldukça önemlidir.

Dar anlamda siyasetle sınırlı olan demokrasi kavramı devletin yöneldiği amaçları da kapsadığından ölçütleri son derece genişlemekte ve bireysel özgürlük, haklarda eşitlik, halkın memurları üzerindeki üstünlüğü, toplumsal adalet ve toplumsal refah gibi değerleri de içine almaktadır.⁹

Kemal Görmez Mayo’nun bir demokratik sistemin ayırıcı prensipleri olarak dört ilke saydığını aktarmaktadır. Bunlardan birincisi “güdülen siyaseti yapanların popüler kontrolüdür”. Bu prensibin görünüşü, modern demokrasilerde vazgeçilmez olarak görülen temsilcilerin düzenli aralıklarla seçilmesidir. İkinci ilke “siyasi eşitliktir”. Bu, her yetişkinin oy hakkı, bir kişinin

⁸ Yusuf PUSTU: “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 57 (Ankara,),122

⁹ Leslie LIPSON: Demokratik Uygarlık, (Ankara,1984), 56–58,

bir oy hakkı, her oyun eşit sayılması olarak açıklanabilir. Üçüncü ilke “popüler kontrolün etkinliği” ya da “siyasal hürriyetler” olarak belirtilir. Bu ise, oy vermede hür, tercih yapmanın sağlanması ve arzu edildiği takdirde seçilebilecek birden çok aday olmasıdır. Dördüncü ilke “temsilciler farklı düşüncelere sahip oldukları zaman çoğunluğun kararının egemen olması”dır.¹⁰

Hill’den aktaran Kemal Görmez, temsili yönetimde (kuruluşlarda) özgür seçimlerin, çoğunluk kuralının, azınlık haklarının korunmasının temel olduğunu belirterek, yönetimde kamuoyunun bilgilendirilmesinin gerektiğini vurguluyor. Katılmanın ancak bilgilendirme ile olacağını belirten Hill, demokrasi kuramının haberleşme kanallarıyla, halkın karşılaştığını belirtiyor. Çağımızda halkın “spectator” -izleyici- olmasının büyük bir tehlike olduğunu belirten Hill, düşünce ve fırsat eşitliğinin ancak demokratik yöntemde gerçekleştirilebileceğini belirtir.¹¹

Demokrasinin iki temel ilkeye dayandığı, bütün kavramsal tanımlamalarda bu iki ilkenin zorunlu referans noktası olarak alındığı görülmektedir. Bu ilkeler eşitlik ve özgürlük ilkeleridir. Bu iki ilkenin aynı anda var olmadığı sistemin demokrasi kavramı ile ilişkilendirilmesi mümkün değildir.¹²

Demokrasinin dayanağı olan bu temel ilkeler şunlardır;

a. Özgürlük ilkesi: Özgürlük bireyin eylem olanaklarının, kişinin olmak istediği gibi olmasının, yapmak istediği gibi yapmasının engellenmemesini ifade eder. Ancak demokraside bireylerin özgürlüğü sınırsız değildir, bir başkasının özgürlüğünün başladığı yerde bireyin özgürlüğü sınırlanır.

¹⁰ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 61

¹¹ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 61–62

¹² Yusuf PUSTU: a.g.m., 122-123

b. Eşitlik ilkesi: Demokrasinin temel değeri olan eşitlik, bütün bireylerin insan olmak bakımından eşit siyasal değerde olmasını, bireyler arasında ayırım yapılmamasını, herkese eşit muamele edilmesini ve siyasal yönetim sürecine katılım konusunda bütün toplum üyelerinin eşit derecede hak sahibi olmasını ifade eder. Eşitlik ilkesi bütün demokrasi kuramlarının ve modellerinin temel referans noktasını oluşturur. Ancak eşitlik ilkesi konusunda ciddi tartışmalar vardır. Eşitlik ilkesinden anlaşılması gereken mutlak eşitlik mi, yoksa nispi eşitlik mi? Bu tartışma günümüzde hala sürdürülmekte olan bir tartışmadır. Demokratik sisteme hayat veren, onu diğer sistemlerden ayıran ve onu benzersiz kılan bu iki ilkedir. Demokrasi, vatandaşları için mümkün olduğunca fazla eşitlik ve özgürlüğü birleştiren bir devlet yönetim şeklidir

Yerel yönetimle demokrasi arasında çok yakın ilişki olduğunu pek çok yazar aktarmıştır. Yerel yönetimler insanın özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yakınlaşmasında, insanların demokratik eğitim almasında ve davranış kazanmasında ve kendini ilgilendiren konularla ilgili daha fazla sürece müdahil olmasında önemlidir. Yerel yönetimler daha küçük alanlarda faaliyette bulunmalarından ötürü demokrasiyi doğrudan daha fazla işletebilecek konumdadırlar. Ancak bunun için **katılma ve temsilin sağlanması** büyük önem taşımaktadır.¹³

Yerel yönetimler merkezi yönetime göre daha küçük birimler olduğu için demokratik uygulamaya yatkın kuruluşlardır. Yerel yönetimler tarihsel olarak merkezi yönetimden daha önce geldiği gibi, demokratik potansiyel olarak diğer yönetim birimlerinden daha üstündürler. Çünkü bireyin kendi kendini yönetime katılabileceği en uygun ortam “yerel” düzeyde olanıdır.

Demokratik sistemler de, uygulanan politikalara göre çeşitlilik gösterirler. Barber, demokrasi türlerini kaynaklarına göre ayırmaktadır. Bu

¹³ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 62

ayırma göre, otoriter demokrasi, merkezi bir yönetimin, yönetimi güvenlik ve düzen adına kullanmasını anlatır. Kendisini seçen bir halk vardır. Ancak, temsili bir yürütme elitine sahiptir ve bu elitin üstünlüğü geçerlidir. Tamamen eşitçi değildir ve zayıf bir yurttaşlık temeline dayanır. Bir başka model olan hukuksal demokrasi ise, mahkemelerin ve yargının ağırlığının hissedildiği bir yapıya dayanır. Hükümet organları üzerinde zorunluluklar ve kısıtlamalar koyan bir yargı vardır. Bu demokrasi modeline de temsili bir yargı elinin egemen olduğu model gözüyle bakılabilir. Bir diğer demokrasi modeli de, çoğulcu demokrasi modelidir. Bu model, sosyal çatışmaları toplum sözleşmesi ve serbest piyasa araçlarıyla çözmeye çalışır. Çoğulcu demokrasi, özel çıkar peşinde koşmanın kamusal yarar üreteceği, görünmez el ve yararcılık ilkelerine dayanır. Kamusal bir amaç üretmek, bu demokrasi türünde güçlüklerle karşılaşır sonuçta, bu model de temsil ilkesine dayanmaktadır ve temsili demokrasilerde yurttaş, yalnızca oyunu kullandığı gün özgürdür.¹⁴

Gerçekte katılımcı demokrasi yaklaşımı, yeni bir yaklaşım değildir. Kökenleri Antik Yunan sitelerinde var olan gerçek demokrasiyi anlatan bir siyasal yapıyı anlatır. Bugün yapılmaya çalışılan, var olan demokratik yapıları bu sisteme olabildiğince yaklaştırmaktır. Oysa klasik demokrasi anlayışının temelinde halkın, kendini yönetecek kimseleri, toplumdaki seçkinleri belirlemesi yatar. Halk, genel ve eşit oyla temsilcilerini belirler ve egemenlik hakkını kullanır. Bu temsili demokrasinin gereğidir. Bir de, doğrudan demokrasi araçlarını da içeren katılımcı demokrasi yaklaşımı vardır. Bu yaklaşıma göre, halkın sürekli olarak kendini ilgilendiren politikalarda söz sahibi olabilmesinin tek yolu vardır: katılımcı demokrasi. Son dönemlerde gittikçe taraftar kazanan bu görüşe göre, katılımcı demokrasi, halkın çeşitli yollardan siyasete en geniş biçimde katılabilmesidir. Demokrasi kavramının arkasında ya da özünde herkesi bağlayan ve ilgilendiren karar süreçlerine yurttaşın katılımı vardır. Siyasal katılma, demokrasi kavramıyla

¹⁴ Benjamin BARBER, Güçlü Demokrasi, Çev. Mehmet Beşikçi, (İstanbul, 1995), 185'ten naklen M.Akif ÇUKURÇAYIR: Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, (Konya,2000), 11

özdeşleştirilen anahtar bir kavramdır. Bir yönetim biçimi olarak demokrasi, bu kavramdan ayrı düşünülemez. Demokrasiyi üstün kılan, halkın siyasal sisteme katılımı ve denetimidir. Katılım, bütün siyasal konularla ilişki içerir. Katılımın amacı, siyaseti ve yönetimi etkilemektir. Yurttaş, siyasal gücü oluşturan birey olarak, toplumu ilgilendiren kararların alınmasına katılır. Böylece, yurttaşın etkin olarak kararların üretilmesine ortak olması sağlanır.¹⁵

Katılımcı demokrasinin temsili demokrasiden ayrılan genel çizgilerinden bazıları şöyledir:¹⁶

- Bireylere kendileriyle ilgili kararlara katılabilme olanağının tanınması;
- Ortak karar almanın, seçimler dışındaki yöntemlere de başvurmayı gerektirmesi;
- Siyasal olmayan konulara katılımın bireyleri eğitici işlev görmesi.

Ayrıca, demokrasinin başarılı sayılabilmesi yalnızca sorun çözme yeteneğinde değil, bunun yanında kamuoyu ile ne kadar ilişkili olduğu ve kendini açabildiğiyle de yakından ilgilidir. Bu nitelik, aynı zamanda demokrasinin etik yanıdır.¹⁷

Temsili demokrasinin halkı yönetimden dışladığı, kamuoyunu dikkate almadan kararlar aldığı ve vatandaş katılımını sağlayamadığı bu yüzden de halkı demokrasiye yabancılaştırdığı şeklindeki görüşler dikkate alındığında, yerel düzeyde katılımın artırılması daha da önem taşımaktadır. Halkın yönetime katılımı ile demokrasi düşüncesi geliştirilebileceği gibi, bireyler kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda daha fazla söz sahibi

¹⁵ M.Akif ÇUKURÇAYIR:a.g.e., 12

¹⁶ A.Yaşar SARIBAY: Siyasal Sosyoloji, (Ankara, 1992), 91

¹⁷ M.Akif ÇUKURÇAYIR: a.g.e., 13

olabilecektir. Bu konuda Leslie Lipson Demokratik Uygarlık adlı kitabında Madison'un Cumhuriyet ve Demokrasi ile ilgili yazdığı bir makaleden alıntı yaparak bu mantıktan dolayı ABD Anayasasında ve Haklar Bildirgesinde demokrasi sözcüğüne rastlanmadığını belirtir:

“Bu iki biçim arasındaki ayırım... şudur ki bir demokraside insanlar bir araya gelerek doğrudan yönetim bulunur; bir cumhuriyette bunu temsilcileri ve ajanları aracılığı ile yaparlar. Bu nedenle demokrasi küçük bir yerle sınırlı olmak zorundadır. Cumhuriyet ise geniş bir alanı kaplayabilir.”¹⁸

Demokrasi ve yerel yönetimler arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Yerel yönetimler insanın özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmasında birincil kuruluşlardır.¹⁹

Yerel yönetim demokrasi ilişkisi konusundaki farklı görüşlere karşın, Yerel yönetimler her ülkede farklı dönemlerde yasal ve yönetsel yapının önemli bir unsuru haline gelmişlerdir. Smith'in demokrasiyi “geleneksel, yerel ve doğrudan kendi kendini yönetmenin kendisidir” şeklindeki tanımı demokrasinin en güzel şekilde yaşanacağı yerin yerel düzeyde olduğu yönündeki görüşü pekiştirmektedir. Ayrıca, Montesquieu kentlerin ayrıcalıklarının krala bırakılması ile toplumda mutlakliyetin kurulmasının sakıncaları belirterek, ideal devletin ancak yerel topluluklarca kurulabileceğini söylemesi yerel yönetim demokrasi ilişkisinin ayrılmaz bir bütün olduğunu göstermektedir.²⁰

Bireyler, yerel yönetimleri etkilemede son derece güçlü bir potansiyele sahiptirler. Şöyle ki, Yerel yönetimlerde bürokrasinin daha az

¹⁸ Leslie LIPSON: a.g.e., 37

¹⁹ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 62

²⁰ M.Akif ÖZER: Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine, Türk İdare Dergisi, Yıl:72, Sayı:426, (Mart-2000), 131

oluşu yönetime katılmayı artırıcı rol oynar. Demokrasinin büyük birimlerde sağlıklı işleyebilmesi, bireylerin karar alımına doğrudan katılabildiği ve günlük hayat üzerinde gerçek denetimde bulunabildiği birçok küçük demokrasilerden oluşmasına bağlıdır.²¹

Yerel yönetimlerle ilgili görülmesi gereken iki önemli boyut bulunmaktadır.²²

Birinci boyut: “**yerel hizmet birimi olma**” boyutudur. Güçlü ve demokratik Yerel yönetimlerde, eğitim hizmetleri de dâhil olmak üzere tüm yerel hizmetler yerel yönetimlere bırakılmıştır. Yerel yönetimler, yerel hizmetler üzerinde yönetsel vesayete tabi olmadan özgürce kararlar verebilmekte, bu kararları yaşama geçirebilmek için gerekli personel atamalarını yapabilmektedirler. Bu tür Yerel yönetimlerin bir diğer özelliği, hizmetlerin gerektirdiği finansmanı, yasaların çizdiği sınırlar ve ilkeler içerisinde vergi koyarak ya da merkezi yönetimin kendi bölgelerinde topladığı vergilere oran ekleyerek toplayabilmeleridir.

İkinci boyutu, “**demokratik kendi kendini yönetme birimi olma**” larıdır. Demokrasinin, temeli halkın yönetime katılması ve kendisini ilgilendiren kararlarda söz sahibi olmasıdır. Halkın yönetime katılabilmesi ve idareyi denetleyebilmesinin en etkin yolu yerel yönetimlerdir. Yerel yönetimler, katılımcılık, çoğulculuk ve halkın denetimi açısından demokrasinin yegâne uygulama alanıdır. Kamusal alanın iyice küçüldüğü, etkinleştiği yerlerde, bireyler kendilerini daha özgür hissettiklerinden yönetime katılım ve demokrasi şuuru da gelişmektedir.

Geniş anlamda siyasi eğitim önce yerel yönetimlerde başlar. Yerel Yönetimler, ülke yönetimine hazırlanmanın önemli basamağını oluşturur. Bu

²¹ Selahattin YILDIRIM: a.g.e., 30

²² Mustafa ÇİÇEK, Mustafa ÖKMEN, Küreselleşme Süreci ve Mahallî İdareler, Türk İdare Dergisi, Sayı.417,(Ankara,1997), 128

sebeple yerel yönetimler “uygulamalı siyaset okulu” olarak kabul edilmektedir. Çağımızda pek çok düşünür yerel yönetimleri demokrasinin eğitim aracı olarak görmektedir. Bugün yerel düzeydeki temsili yönetim, yalnız halkın demokratik eğitimini sağlayan bir kurum olmakla kalmamakta, aynı zamanda, daha yüksek düzeydeki politikacıların yetiştirilmesi için temel altyapı birimi olmaktadır.²³

2.2. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİKLEŞME SÜRECİNE KATKILARI

Türkiye’de hem bürokrasinin hem de politik aktörlerin merkezileşmiş yapısı yerel yönetimlere hem güvenmemiş hem de yetkilerini paylaşmada cimri davranmıştır. Merkezi bürokrasinin zaten elindeki yetki ve sorumlulukları “yetki genişliği” ilkesi çerçevesinde görev yapan memurlarına (vali ve Kaymakamlar) dahi çok görmekte iken yerel yönetimlere yetki devretmesi beklenemezdi. Ancak burada asıl ilginç olan politikacıların yerel yönetimlerle ilgili yasaları çıkarma noktasında ortaya koydukları tutarsızlıklardır. Kanaatimce özellikle merkezileşmiş siyasi yapı iktidar olduğunda farklı muhalefette iken farklı davranmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlere bakışta kanaatimce siyasi partiler arasında bizim onların diye bakışın etkin olması ve belki daha da önemlisi yerelde güç odaklarının oluşmasının istenmeyişidir.

Yerel yönetimlerle ilgili düzenleme özellikle AB’ne giriş sürecinde ve ülkede artık merkezin yükü daha fazla taşıyamayacağının anlaşılması, yolsuzluklar, hizmetlerin aksaması veya yapılamaması gibi sorunlar ortaya çıktıkça ele alınmıştır.

Osmanlı imparatorluğu Türkiye Cumhuriyeti’ne merkeziyetçi bir yapı miras bırakmıştır. Osmanlı İmparatorluğu’ndan Türkiye Cumhuriyeti’ni sınırları

²³ Ruşen KELEŞ: a.g.e.,1994, 56,57

içinde kalan bölgede 400 civarında belediye faaliyet gösteriyordu. 1876 tarihli Vilayet Belediye Kanunu, 1930 yılında Belediye Kanunu çıkıncaya kadar uygulanmakla birlikte dönemin temel belgesi olarak, Cumhuriyet belediyeciliğini etkileyen düzenlemelerin başında Anayasalar gelmektedir. Bunların ilki 1921 anayasası'dır. 1921 Anayasası, Türkiye'de yerel yönetim ve yerel demokrasinin gelişmesini öngören "eşi bulunmaz bir statü" getirmiştir.²⁴ 1921 Anayasası'nın 11. maddesinde "Vilayet yerel düzeyde tüzel kişiliğe sahip ve özerkliği olan bir kuruluştur. Eğitim, sağlık, tarım, ekonomi, bayındırlık işlerini düzenleme vilayet meclislerinin yetkisindedir" diyerek, vilayetlerin yerel konularda özerkliği olduğunu, vilayet meclislerinin -bunlar seçimle geliyor- pek çok konuyu kendi iradeleri ile düzenleyip yönetebileceği hükmünü getiriyordu.²⁵ Ancak 1924 Anayasası ve daha sonraki Anayasalarda yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler hiçbir zaman bu kadar geniş olmayacaktır.

1930 yılına kadar Belediyecilikle ilgili esaslı bir çalışma yapılamamıştır. Yine tek partili dönem boyunca da yerel yönetimlerin statüsü üzerinde pek durulmamıştır. Bu dönemde Ankara'da İstanbul benzeri bir Şehremanetilik kurulmuştur. Şehremini ve Fen, Sağlık, Muhasebe ve Hukuk müdürleri de İçişleri Bakanı tarafından atanmakta idi. Dolayısı ile hiç de demokratik bir yapısı bulunmamakta idi. 1930 yılında 1580 Sayılı Belediye Kanunu çıkararak hem İstanbul'da hem de Ankara'da mevcut sistemi kaldırmıştır. Ancak 1928 yılında Ankara için kurulan Ankara Şehri İmar Müdürlüğü 1937 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. Yerel yönetimlere olan güvensizliğin bir başka göstergesi de Ankara için yapılan imar yarışması jürisinde dönemin belediye başkanının bulunmayışındır.²⁶

Ancak Yerel yönetimlerle ilgili olarak 1930'lu yıllarda çıkarılan yasaların nerede ise günümüze kadar sürdüğü söylenebilir. Bu dönemde

²⁴ İlber ORTAYLI: a.g.e., 207

²⁵ Suna KİLİ – Şeref GÖZÜBÜYÜK: Türk Anayasa Metinleri, (Ankara,1985), 93

²⁶ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 105

Belediye Yasası, Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlâk Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi kanunlar bu dönemde çıkmıştır.

1580 Sayılı Belediye Kanununa göre Belediye; beldenin ve belde sakinlerinin yerel nitelikteki uygar ihtiyaçlarını düzenleme ve karşılamakla görevli tüzel kişidir. Nüfusu 2 bini aşan yerlerle, il ve ilçe merkezlerinde Belediyeler kurulmaktadır. Belediyelere Belediye Kanunu ile imar ile ilgili (ki daha sonra bu yetkiler merkeze alınacaktır) düzenlemeler de dâhil olmak üzere pek çok görev ve yetki verilmiştir. Bununla birlikte yasada çok ciddi kontrol mekanizmaları getirilmiştir. Belediye Başkanlarının seçiminde bile merkezi idarenin çok ciddi etkisi görülmektedir. 1963 yılına kadar Belediye Başkanları Meclis tarafından çoğunluk sistemine göre seçilmekle birlikte İl merkezi olmayan belediyelerde Valinin onayı ile İl Merkezlerinde ise İçişleri Bakanının teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile kesinleşiyordu.²⁷ Onayların verilmemesi halinde Meclisçe yeniden seçim yapılması gerektiğinden onay işlemi oldukça önem taşımaktadır. Görevden alınma da benzeri bir şekilde düzenlenmiştir.

1930 larda Avrupa'da görülen serbest belediyecilik akımının etkisi ile bu yasa ile Belediyelere pek çok yetki ve görev verilir iken bu kurumlara güvenilmeden çok ciddi onay ve kontrol mekanizmaları oluşturulmuştur. Yine de bu yasanın çıkması Yerel yönetimlerin gelişmesi ve demokratikleşmesi için büyük önem taşımaktadır.²⁸

Ayrıca bu dönemde çıkan Umumi Hıfzısıhha Kanunu da belediyelere ve İl Özel İdarelerine pek çok yetki ve sorumluluk yüklemiştir.²⁹

²⁷ 1580 Sayılı Mülga Belediye Kanunu

²⁸ Kemal GÖRMEZ: a.g.e., 113

²⁹ Nuri TORTOP: Mahalli İdareler, (Ankara,1984),

1961 Anayasasının 112. maddesi idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerel yönetim esaslarına dayandığını, 116. maddesi ise yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir kaynaklarıyla donatılmasına amirdir. Ancak yerel yönetimlere görevleri ile ilgili gelir kaynakları özellikle 1980 li yıllara kadar hiçbir zaman ayırlamamıştır. 1981 yılında yapılan yasal düzenlemeler ile belediyeler gelir açısından kısmen iyileştirilmişlerdir.³⁰

27 Temmuz 1963 de Belediye Kanunun Belediye Başkanının seçimini düzenleyen 89. maddesi değiştirilerek Belediye Başkanlarının **tek dereceli** çoğunluk usulüne göre seçilmesi sistemine geçilmiştir.

1960 – 1980 yılları arasında özellikle belediyelerin imar ile ilgili yetki ve görevleri üzerinde devir teftiş ve denetimde oldukça ileri gidilmiştir. Hatta 1966 yılında İmar ve İskân Bakanlığı imarla ilgili teftiş ve denetim yetkisini almanın yanında Bakanlık teşkilat yasasına eklenen madde ile Fen ve İmar Müdürlüklerine yapılacak atamalarda yetkili olmuştur.³¹

1980 sonrasında da merkezi yönetimin benzeri pek çok hususta aslında yerel idarelerde olması gereken konu ile ilgili olarak düzenleme yaptığı ve hareket ettiği görülmektedir. 1982 Anayasasında da idari vesayet üzerinde durulmuş ve görevden uzaklaştırma da ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Ayrıca büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği hükmünü getirmiştir. Bu çerçevede 1984 yılında 3030 Büyükşehir Belediye Yasası çıkarılmıştır. Ancak Büyükşehirler üzerinde dahi idari vesayet yetkisi oldukça ağır bir şekilde uygulanmıştır. Ayrıca 1980 sonrasında en önemli değişikliğin geçmişe nazaran belediyelerin kısmen daha fazla gelire kavuştukları da belirtilmelidir.

³⁰ Kemal GÖRMEZ: a.g.e.,140

³¹ Kemal GÖRMEZ: a.g.e.,113

Yukarıda anlatılan hususlardan bir kısmı ülkemizde yerel yönetimlerin kurumsallaşmalarını engelleyen başlıca önemli faktörlerdir. Buna bir de yerel yönetimlerin (belediyeler) ölçek sorunu eklenince oldukça yetersiz bir tablo ortaya çıkmaktadır. Özellikle ülkemizdeki pek çok belde belediyesi gerek nitelikli eleman, gerekse gelir anlamında yeterli seviyeye ulaşamamıştır. Bu durum altyapı hizmetlerindeki yetersizliklere de yansımıştır. Örneğin Türkiye’de mevcut 3.225 belediyenin 1.402 adedinde kanalizasyon mevcut iken 1823 adedinde kanalizasyon bulunmamaktadır.³²

Belirtmek gerekir ki merkezi idare sadece yerel yönetimlere değil aynı zamanda yetki genişliği esasında çalışan Valilere ve onların maiyetinde İlde ve ilçelerde bulunan idarecilerine dahi güvenmemiş ve yetki devrinde cimri davranmıştır. Bu tezi hazırlayan kişi dahi henüz sadece 12 yılı bulan mülki idare amirliği hizmetinde bu durumla ilgili sayısız örnekle karşılaşmıştır.

İçişleri Bakanlığından alınan verilere göre ülkemizde yerel yönetim birimleri aşağıda gösterilmiştir.

MAHALLİ İDARELERİN SAYILARI	
MAHALLİ İDARE TÜRÜ	SAYISI
İL ÖZEL İDARESİ	81
BELEDİYE	3.225
KÖY (04.07.2006 TARİHİ İTİBARIYLA)	34.458
MAHALLE (04.07.2006 TARİHİ İTİBARIYLA)	17.990
Mezra (04.07.2006 TARİHİ İTİBARIYLA)	47.044

Türkiye’de bugünlere gelindiğinde özellikle yaşanan ekonomik krizlerin, merkezi yönetimde görülen yozlaşmanın ve nerede ise tamamen tıkanmış merkezi yönetimin artık çalışamaz olması yerel yönetimlerin

³² <http://www.yerelbilgi.gov.tr/YerelBilgi/HtmlIcerik/HazirRapor13.html> 5.12.2006

geliştirilmesinin ve güçlendirilmesinin önemini göstermiştir. Buna bir de son yıllarda ivme kazanan AB'ne giriş sürecinin getirdiği yeni açılımlar eklenince yerel yönetimlerle ilgili yasalarda değişiklik kaçınılmaz olmuştur.

Türkiye'de yerel yönetimler ele alınırken üniter yapı ile ilgili tartışmalar da kendiliğinden açılmaktadır. Özellikle güneydoğu Anadolu bölgesinde yaşanan terör sorunu yerel yönetimlerle ilgili tartışmaları gölgelemektedir. Kanaatimce, tez yazarının da mülki idare amiri olarak da görev yaptığı bölge için yapılacak en önemli tespit terör örgütünün uzantısı olarak hareket eden örgütlerin bölge üzerinde arkalarını da dayadıkları terörist unsurlarca desteklenerek bölgeye hâkim olmalarıdır. Bölge insanı üzerinde terör örgütünün tehdidi sürdüğü sürece normalleşmenin yaşanması kaçınılmaz gibi görünmektedir.

Ancak uzun yıllardır tartışılan düzenlemeler, 2005 yılında Köyler dışındaki tüm yerel idarelerle ilgili hususlar yeniden düzenlenmiştir. Bu konu ile ilgili yerel yönetimlerde ortaya çıkan değişiklikler ve demokratik ve katılımcı bir nitelik de getiren düzenlemeler V. BÖLÜM'DE anlatılacaktır.

BÖLÜM III

3. AB'NE GİRİŞ SÜRECİ VE ETKİLERİ

3.1. AB'NİN GELİŞİMİ

Avrupa Topluluğu tarihinin başlangıcı, İkinci Dünya Savaşı sonrası yıllara dayanır. 1914 – 1918 yılları ile 1939 – 1945 yılları arasında iki büyük savaş yaşayan Avrupalılar, savaşmamanın yollarını aramaya başladılar. Buna yönelik ilk adımı atan, 1946 yılında Zürih'te, "Birleşmiş ve demokratik bir Avrupa Birleşik Devletleri" kurulması gerektiğini söyleyen İngiliz Başbakanı W. Churchill'dir. Napolyon yada Hitler'in Avrupa'yı zorla birleştirme girişimlerinden sonra, Avrupa çapındaki barış yoluyla işbirliği ve bütünleşme çabaları 1950'lere dayanmaktadır. Kendine yeterli ekonomik politikaların ve korumacılık düşüncesinin giderek zayıflaması, ticaret savaşlarının ve ayrı ayrı pazarlara sahip olmanın önemini azaltmıştır.

Avrupa Topluluğunun kurulması ve geliştirilmesi ülkeler arasında eşitliği sağlamıştır. Bunun arka planındaki nedenler ise, 2. Dünya Savaşının neden olduğu yıkım ile Almanya ve İtalya'da demokrasinin çöküşü, Liberal demokrasinin Sovyetler Birliği tarafından tehdit edilmesidir. Diktatörlükleri yaşayan Avrupa'da demokrasiyi korumak AT' nin kurulmasının temel sebeplerindendir.¹

Avrupa coğrafyasında daha eski dönemleri biryana bıraksak dahi 1870 yılından 2.Dünya savaşı sonuna kadar Fransa ile Almanya, 75 yıl içinde toplam üç kez savaşmışlardı. Bu savaşların son ikisi ise tüm dünyayı etkilemiştir. Tekrar savaşmamak konusunda çalışmalara başlanması

¹ John LOUGHLIN: Subnational Democracy in the European Union, (New York, 2001), 17

2.Dünya Savaşı sonrası yıllara dayanmaktadır. Yeniden yapılanma çabaları arasında, Robert Schuman ve Jean Monnet gibi devlet ve siyaset adamlarının öncülüğünde, 1950'lerin başında Avrupa Kömür ve Çelik Birliği'ni (AKÇB) oluşturma çabaları başladı. Bu konuda ilk önemli adım, 9 Mayıs 1950'de Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın Avrupa ülkelerine yaptığı çağrıdır. Schuman bu çağrısında savaş sanayisinin hammaddesi olan kömür ile çeliğin üretim ve kullanımının uluslar üstü bir organın sorumluluğunda yönetilmesini öngörmüştür. Bu çağrıyı kabul eden ülkeler, savaş sanayilerini birbirlerine karşı geliştirmeyecek, dolayısıyla birbirleri ile savaşmayacaklardır. Fransa'nın bu çağrısına Federal Almanya, Belçika, İtalya, Lüksemburg ve Hollanda ülkeleri olumlu cevap vermiş ve sonuçta 18 Nisan 1951'de Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması Paris'te imzalanmıştır. Böylece Avrupa Topluluğu'na giden yolda ilk adım atılmıştır.

AKDÇT'nu oluşturan komite, 1955 Haziranında Sicilya adasının Messina kentinde toplanarak, bir ortak pazarın kurulmasının olabilirliğini araştırma kararı aldı. Daha sonra bu komite, Roma antlaşmasının esaslarını kapsayan bir rapor hazırladı. Bu rapora dayalı olarak 25 Mart 1957 yılında Avrupa Ekonomik Topluluğu AET (EEC) resmen kuruldu. Topluluk, Avrupa çapında yüksek bir yaşam düzeyi gerçekleştirmek, tam istihdamı sağlamak ve ekonomik büyümeyi hızlandırmak amacındaydı. Bu nedenle de malların, insanların ve sermayenin Avrupa çapında serbest dolaşımını, serbest ticaretin önündeki engellerin kaldırılmasını, vergi ve para politikaları arasında uyum sağlanmasını öngören Roma Antlaşması imzalanmıştır.² Avrupa Ekonomik Topluluğu'na hukuken ve fiilen uluslararası bir kuruluş olma niteliğini kazandıran bu antlaşma, 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe girmiştir. AET'yi kuran Roma Antlaşması 248 madde, ekler ve protokollerden oluşmaktadır.

² Ruşen KELEŞ: Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, (Ankara, 1999), 9

Yine aynı gün, Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu'nu (EURATOM) kuran antlaşma imzalandı. 1 Ocak 1958 tarihinde de yürürlüğe girdi. Her üç toplulukta (AKÇB, AET ve EURATOM) 1 Temmuz 1967 tarihinde birleştirildiler ve "Avrupa Topluluğu" (EC) ya da "Avrupa Toplulukları" adını almaya başladılar.

Avrupa Topluluğu'nun nihai hedefi Avrupa'nın siyasal olarak bütünleşmesidir. Bunun sağlanması içinde ilk olarak gümrük birliğinin kurulması düşünülmüştür. Gümrük birliği gereğince üyeler, kendi aralarındaki gümrük vergilerini sıfıra indirip, dış dünyaya ortak bir gümrük tarifesini uygulamak suretiyle ticareti engelleyen her türlü sınırlamayı kaldırarak, dış ticaretlerinin genişlemesini sağlamayı amaçlamışlardır. Siyasal entegrasyonun iki alt boyutu vardır. Bunlardan biri iç politikaya dönük boyut, yani "adalet, işlerinde işbirliği" başlığı altında ele alınan; diğeri ise, dış politikaya dönük olan "ortak güvenlik ve dış politikası" başlığı altında ele alınan ve dış politikaya dönük boyuttur. Bugün Maastrich Antlaşmasından sonraki gelişmeler, Amsterdam Antlaşmasıyla, siyasal entegrasyonun iç politika boyutunu, yani adalet ve işlerinde işbirliği boyutunu, topluluğun yani ekonomik entegrasyonun yapısal çerçevesi içine almıştır. Dolayısıyla, bugün siyasal entegrasyon şeklinde ifade edilen durum, daha çok ortak güvenlik ve dış politikayla ilgili yapıdadır.³

Avrupa Birliği barışı korumak ve ekonomik ve sosyal ilerlemeyi pekiştirmek amacı ile bir araya gelmiş 25 Üye Devlet'ten oluşur. Birliğin içinde ortak kurumları bulunan üç Topluluk yer alır. Bunların içinde ilk kurulanı (1951 tarihli Paris Antlaşması'yla) Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) olmuştu. Daha sonra (1957 tarihli Roma Antlaşması'yla) Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu kuruldu. Topluluklar bu sürecin sonunda üye devletler arasındaki bütün iç sınırları kaldırarak tek bir pazar kurdular. 1992'de Maastrich'te imzalanan Avrupa Birliği Antlaşması

³ Tuğrul ARAT: Avrupa Topluluğunun Kurumları, Avrupa Birliği Konferansı, (Ankara, 2001), 173

ile ekonomik ve parasal birlik doğrultusunda ilerleyen ve belirli alanlarda hükümetler arası işbirliğini içeren bir Avrupa Birliği kuruldu.

Birliği yöneten kurumlar şunlardır: Demokratik yollarla seçilen Parlamento, Üye Devletleri temsil eden ve Bakanlardan oluşan Konsey, Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Doruğu, Antlaşmaların koruyucusu olan Komisyon, Topluluk hukukuna uyulmasını sağlayan Adalet Divanı ve Birliğin Mali yönetimini izleyen Sayıştay. Ayrıca ekonomik, sosyal ve bölgesel çıkar gruplarını temsil eden çeşitli danışma kurulları vardır. Birliğin dengeli gelişimine katkıda bulunan projelerin finansmanını kolaylaştırmak amacıyla kurulmuş olan bir Avrupa Yatırım Bankası bulunmaktadır.⁴

Burada AB'nin organlarından biri olan Bölgeler Komitesinden bahsetmek uygun olacaktır. Bölgeler Komitesi Avrupa Birliği Antlaşması'yla kurulmuştur. Yerel ve bölgesel mercileri temsil eden 317 asil, ve 317 yedek üyesi vardır. Asil ve yedek üyelerin görev süreleri dört yıldır. Komite çalışmalarını Lüksemburg'da yapar. İlk toplantısını 9–10 Mart 1994 tarihinde yapmıştır. Avrupa Birliği Antlaşması Konsey ve Komisyon'un bölgesel çıkarların söz konusu olduğu eğitim, gençlik, kültür, toplum sağlığı, ekonomik ve toplumsal bütünleşme ve Avrupa çapında ulaşım, telekomünikasyon, enerji ağları gibi konularda Bölgeler Komitesi'nin görüşüne başvurmalarını hükme bağlamıştır. Bölgeler Komitesi bunun dışında re'sen de görüş bildirebilir. Bölgeler Komitesi'nin faaliyetleri yılda beş kez düzenlenen genel kurul toplantıları dışında sekiz komisyon ve dört alt komisyon tarafından yürütülür. Komite'ye bağlı bir özel komisyon Avrupa Birliği'nde kurumsal reform konusunda bir rapor hazırlamaktadır. 1999 Amsterdam Antlaşması'yla bağımsız bir yapıya kavuşan komite, Topluluk müktesebatıyla ilgili yerel konuları gündeme getirir ve yetki ikamesi prensibiyle çalışır. Buna göre Birlik hukukunun yerel veya bölgesel kurallardan daha verimli olmadığı durumlar

⁴ <http://www.deltur.cec.eu.int/ab,kurum.html> 2.1.2007

dışında müdahale etmez. Komite, Birlik müktesebatının doğru uygulanmasını sağlarken bir yandan da yerel kuralların korunmasını sağlar.⁵

3.2. AB'NİN YEREL YÖNETİMLER İLE İLGİLİ GETİRDİĞİ-GETİRECEĞİ YENİ AÇILIMLAR

AB hedefi olan Tek Avrupa'ya giden yolun güçlü ulus devletlerle bir araya gelinerek değil, yerel ve bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesinden geçeceğini değerlendirerek yerel yönetimlere eğilmektedir. AB üyeliği sürecinde Türkiye'de özellikle AB'nin yerel yönetimlere dönük açılımlarının ve bölgesel yapıları kurdurmak istemesinde üniter yapı ile ilgili tartışmalar yaşanmaktadır. AB organlarının daha doğrusu Avrupa'nın yerel ve bölgesel yönetimleri ile ilgili yaklaşımlarının art niyete dayandığı söylenmektedir. Ancak AB'nin yaklaşımı incelendiğinde tüm üye ve aday ülkelerle ilgili (bu konuda) yaklaşımın benzer olduğu görülmektedir. Burada AB organlarının kendi içinde tutarlı oldukları söylenebilir. Onlara göre tek Avrupa'ya giden yol bölgesel farklılıkların azaltıldığı veya giderildiği bir Bölgeler Avrupa'sından geçmektedir. Türkiye eğer AB'ne üye olmak istiyorsa kendinden neler beklediğini iyi görmelidir. Türkiye'de tam üyelik tartışmaları daha çok iç politika malzemesi olarak kullanıldığından Birlik kendi hazmetme kapasitesini kendi içinde tartışırken Türkiye ise Birliği hazmetme kapasitesini tartışmamaktadır.

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkeler yerel ve bölgesel yönetim sistemleri açısından başlıca iki küme oluşturmaktadırlar. Danimarka, İsveç Norveç, Britanya, İrlanda, Hollanda, Almanya gibi daha profesyonel ve bürokratik yerel yönetim yapılarına sahip Kuzey ülkeleri ve İspanya, Fransa, Yunanistan, Portekiz, İtalya gibi daha dağınık, zayıf ve müşteriye yerel yönetimlere sahip Güney ülkeleri iki ayrı grup teşkil etmektedir.⁶ İrlanda

⁵ <http://www.abgs.gov.tr/indextr.html> 2.1.2007

⁶ Yeşeren Eliçin ARIKAN: Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler, <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/58/8.pdf> 2.1.2007

dışındaki Kuzey Avrupa ülkelerinde oldukça ileri düzeyde özerk bir yerel ve bölgesel yönetim geleneği bulunmaktadır. Yüksek meşruiyete sahip, homojen ve etkin (efficient) yerel ve bölgesel yönetimler, bu durumun doğal sonucu olarak da yasal statüsü yüksek, büyük ve kaliteli örgütlere sahiptirler. Eğitim, konut, ulaşım gibi refah devletine özgü hizmetlerin tümünü değilse de büyük bölümünü kapsayan geniş bir yetki ve sorumluluk alanları vardır.

Bütünleşme sürecinin Avrupa yerel yönetimleri üzerinde oldukça önemli etkileri olduğu gözlenmektedir. Bu süreç içinde yer alan ülkelerin idari ve politik sistemlerinin olduğu gibi, yerel ve bölgesel yönetimlerinin de belirli dönüşümler geçirdiği ve yeniden biçimlendiği gözlenmektedir. Birliğin getirdiği düzenleyici kurallar, özellikle de yapısal fonlara ilişkin olanları kamu sektörü ve yerel yönetimleri doğrudan etkilemektedir. Daha dolaylı bir etki ise çeşitli alanlarda politika, yasa ve düzenlemelerin uyumlulaştırılması konusunda gözlenmektedir; personel yönetimi, çevreye ilişkin konular veya tüketici ile ilgili ilkeler gibi. Üçüncü dereceden olarak tanımlayabileceğimiz bir diğer etki ise bütünleşme ve küreselleşme süreçlerinden kaynaklanmaktadır. Bu süreçlere bağlı olarak gerek yerel ticaret ve sanayi gerekse de yerel yönetimler kendilerini daha yarışmacı bir ortamda bulmaktadırlar. Bu yeni teknik, kurumsal ve politik çevreye uyum sağlayabilmek için yerel yönetimler, yeni politika alanları, işbirliği yapılabilecek potansiyel ortaklar bulmak, yapısal değişiklikler, kamu yönetiminin çeşitli kademeleri arasında işbölümü ve yerel, bölgesel ve merkezi politikalara uyum sağlamalarına olanak verecek dönüşümleri gerçekleştirmek zorundadırlar.

Birlik kurumlarıyla üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri arasındaki ilişkiler açısından Maastricht Antlaşması ve 1996 hükümetlerarası konferansı belirleyici olmuşlardır. Maastricht Antlaşması öncelikle "yerindenlik" ilkesine vurgu yapmaktadır. Öne çıkan bir diğer dönüşüm eğilimi ise bölgesel politikalardan kaynaklanmaktadır ve bu dönüşümde üye ülkelerin

yerel ve bölgesel yönetimlerinin kendi aralarında kurdukları ve geliştirdikleri ilişkiler de kayda değer bir itici güç oluşturmaktadır.

Avrupa'nın bütünleşme süreci bölge yönetimleri fikrinin yeniden canlanmasında önemli bir rol oynamıştır. 1975'den itibaren bölgesel politikaların geliştirilmeye başlanması ve yapısal fonların oluşturulması, bu gelişmeyi hızlandırmıştır. Bu aynı zamanda üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin bütünleşme sürecine olan ilgisini de arttırmıştır. Söz konusu bölgesel politikaların uygulanmasında esas alınmak üzere Komisyon, istatistikî bölgeler oluşturma yoluna gitmiştir. (NUTS II, III), (Conseil de l'Europe, 1998, 6) Avrupa Birliği'nin fon yönetimi yani gerek bölgesel gelişme amaçlı fonların, gerekse sosyal fonların doğrudan yerel yönetimlere ve özellikle de bölge yönetimlerine verilmesi, bölgeleri artan biçimde Brüksel ve Avrupa Parlamentosu ile ilişki içinde olmaya itmektedir. AB içerisinde gelişen iki süreç vardır. O da **Bölgeler Avrupasını ve Kentler Avrupasını oluşturabilmek**. Bölge kuruluşları Brüksel'de bürolar açmakta ve daha fazla Birlk politikalarında etkin olmaya çalışmaktadırlar. Yine Avrupa Birliği bir Bölgesel Özerklik Şartı hazırlamaya da çalışmaktadır.⁷

Avrupa Birliği vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek için halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerin gelişmesine büyük önem vermektedir. AB fonlarının kayda değer bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi çalışabilmeleri için ayrılmıştır.⁸

Avrupa Birliği'nde tek bir yerel yönetim sistemi öngörülmemektedir. AB, yerel yönetimlerin örgütlenme tarzı ve görev ayrımı gibi yerel yönetim sistemine ilişkin konularda üye ülkelere herhangi bir yaptırımda bulunmaz; bu nedenle üye ülkelerin yerel yönetim sistemlerinde farklılıklar bulunmaktadır. Ancak, AB sınırları içerisinde yerel yönetimler için ortak bir yönetim kavramı

⁷ Yeşeren Eliçin ARIKAN: a.g.m., <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/58/8.pdf> 2.1.2007

⁸ <http://www.deltur.cec.eu.int/belediyeler.html> 2.1.2007

geliştirilmektedir. Bu anlayışın en temel özelliği demokratik ve katılımcı bir yönetimin desteklenmesidir.

Ayrıca, merkezi hükümetlerle yerel yönetimler arasında belirlenmiş bir alt-üst ilişkisi yoktur. Yerel yönetimler merkezi hükümetlerin belediyeleri ilgilendirebilecek konularda alacağı kararlara aktif bir aktör olarak katılırlar. Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı tanımaktadır. Bu Şart Türkiye tarafından bazı çekincelerle 1998 yılında imzalanmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Başlangıç kısmı Şartın amacını şu şekilde belirtmektedir:⁹

- Üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak,
- Yerel Makamların her türlü demokratik rejimin ana temellerinden biri olduğunu kabul etmek,
- Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelere biri olduğunu kabul etmek,
- Bu hakkın doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna inanmak,
- Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına inanmak,

⁹ http://www.avrupakonseyi.org.tr/tur/antlasma/aas_122.htm 2.1.2007

- Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede ademi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli katkı sağlayacağını kabul etmek,

- Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini kabul etmiş olmak,

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kavramı açıklanmaktadır. Bu bölümde 10 madde bulunmaktadır. Bu maddelerde; özerk yerel yönetimin kapsamı, sınırlarının korunması, görevleriyle ilgi olarak uygun idari örgütlenme ve kaynaklara sahip olması, yerel düzeydeki sorumluluklarının kullanılma koşulları, yerel yönetimlerin idari denetimi, mali kaynakları, birlik kurma ve katılma hakkı konularında hükümler vardır.

Birinci bölümde “özerk yerel yönetim kurumunun 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 bahsedilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin yetki ve görev alanındaki ölçütler belirtilerek, verilen görevin önemiyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gerektiği belirtilmektedir.”¹⁰

Özerklik Şartı'nın ikinci bölümünde Sözleşmeye taraf olan devletlerin yükümlülükleri ve sorumluluklarıyla ilgili maddeler vardır. Toplam

¹⁰ Süleyman Ruhi AYDEMİR, “Türkiye’de Yerel Yönetimler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt 6, Sayı 6, (Haziran, 2001), 37

3 maddenin yer aldığı bu bölümde, devletlerin çekince koymakta özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmektedir. Özerklik Şartında, devletlerin Şart'ın ilkelerini yaşama geçirmek amacıyla aldıkları yasal ya da diğer önlemlerin zaman zaman Konsey'e bildirilmesi dışında; ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacıyla kurumsallaştırılmış bir sistem öngörülmemiştir.

Bakanlar Komitesi aracılığı ile üye devletler üzerinde yeterli bir siyasal denetim uygulamayı her zaman olanak bulunmaktadır.

Devletler, Özerklik Şartını onaylamakla birlikte yerel yönetim kuruluşlarının merkezi idare ile olan ilişkilerinde belli kurallara uygunluğu sağlamakla yükümlüdürler. Bu bağlamda, hem ülkelerinin mevzuatında değişikliklere gitme hem de yerel yönetim-merkezi idare sisteminin işleyişinde Şart'ın temel ilkelerinden sapmaksızın tasarrufta bulunma konusunda sorumlulukları bulunmaktadır.

AB'nin benimsediği "yerindenlik" ilkesi (subsidiarity) yerel yönetimlerin yetkilerinin büyük ölçüde genişlemesine yol açmıştır. Yerindenlik, kamu projelerinin ölçeklerine ve yapılarına göre, onlara en uygun yerel veya merkezi otorite tarafından tasarlanıp, uygulanması demektir. Aynı şekilde, "katılımcılık/ortaklık prensibi" de AB fonlarının, yararlanacak kişilere mümkün olan en yakın yönetim birimince programlanması ve uygulanmasını öngörür. Bu çerçevede, AB'de belediyeler geleneksel hizmetler yanında eğitim, kültür sanat ve sporun geliştirilmesi konusunda daha geniş yetkilere sahiptir. Sosyal refahı sağlamaya yönelik merkezi yaklaşımlar yerel yönetimlere devredilmiştir. Örneğin işsizlikle mücadele ve ekonominin canlandırılması ile ilgili yetkiler belediyelere aittir.

Müktesabat üye devletlerin uyması gereken kurallar bütününden oluşur. AB müktesabatı'nda yerel yönetime yönelik ve yerel yönetimlerin

uygulamasından sorumlu olduğu yasal düzenlemeler aşağıda sıralanan 12 alanda ele alınır:¹¹

3.2.1. Çevre Hukuku

Topluluk politikaları ve özellikle çevre politikalarının amacı, sürdürülebilirliği sağlamaktır. Çevre konusundaki yasal düzenlemelerin güçlendirilmesi ve uygulanması için yerel yönetimlere izin verme ya da denetleme yetkisi verilmiştir. AB Müktesebatı'nda çevre alanında, katı atık yönetimi, temiz su, atık su ve hava kalitesi standartlarını belirleyen ve tüm üye ülkelerin uymak zorunda olduğu 50'ye yakın direktif yayınlanmıştır.

3.2.2. Tüketicinin Korunması

Bu konuda özel ilgi gösterilmesi gereken alan kamu sağlığıdır. Yerel yönetimler, halk sağlığı konusunda zorlayıcı tedbirler getiren, bu tedbirlerin uygulamasını izleyen ve gerekli olduğu takdirde cezai yaptırımlara başvuran kurumlardır. Yerel yönetimlerin çevre ve sağlık birimleri gıda güvenliği ve temizliği konusundaki yasaları uygulamaktan sorumludur. Gıda güvenliği alanında hazırlanmış direktif Avrupa Gıda Güvenliği'nin temelini oluşturmaktadır. Bu konuda AB içinde yürürlükte olan 20'ye yakın direktif vardır.

3.2.3. Ulaşım

Yerel yönetimler, transit geçişler sağlamanın yanı sıra, aşağıdaki alanlarda Avrupa direktiflerini uygularlar:

¹¹ <http://www.deltur.cec.eu.int/belediyeler.html> 2.1.2007

- Yol güvenliği: geçiş kayıtları, ehliyetler, emniyet kemeri kullanımı, arabaların güvenliği, tehlikeli maddelerin ulaşımı,
- Şoförler için sosyal güvenlik kayıtları: bölgesel ve yerel yönetimlere ait ve profesyonel standartların uyumlaştırılması.

3.2.4. Güvenlik ve Adli İşbirliği

AB içinde yerel düzeyde yer alan ve özellikle örgütlü suç, para aklama, uyuşturucu kaçakçılığı ve terörizm gibi eylemlere karşı mücadele edecek mevcut yapıların etkili hale getirilmesi çalışmaları içinde yerel yönetimlere de önemli görevler düşmektedir.

3.2.5. Enerji Yönetimi

AB üyesi birçok ülkede, enerji arzının büyük bir bölümü-özellikle orta ve büyük ölçekli kentlerde- belediye kuruluşları ya da yerel ve bölgesel yönetimlerin ortak olduğu kuruluşlarca sağlanmaktadır. İç Pazar İçin Elektrik Satınalma ve Dağıtma Direktifi, İç Pazar İçin Doğal Gaz Alım ve Dağıtımında Ortak Kuralları İçeren Direktif, AB üye ülkelerinin yerel yönetimlerinin uygulamak zorunda olduğu yönetmeliklerdir.

3.2.6. Rekabet Hukuku

Burada yer alan düzenlemelerin amacı kamuya ait olan kuruluşlar ve özel kuruluşlar arasındaki farkı azaltmaktır. Bunun için, Amsterdam Anlaşması'nın 86(1). Maddesinde kamu kuruluşlarının piyasada avantajlı konumda bulunmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Yasal düzenlemeler şu konularda yasaklamalar getirmektedir:

- Rekabeti sınırlandıracak uygulamalara yol açan anlaşma ve kartel oluşturma,
- Pazara hakim olma durumunu kötüye kullanma,
- Damping,
- Sübvansiyon sağlama.

3.2.7. Ayrımcılığın Önlenmesi ve Serbest Dolaşım

Bu alanda kural koyma ve politika yürütme durumunda olan yerel yönetimler Amsterdam Anlaşması'nın 39. ve 43. maddesi'nin işçilerin serbest dolaşımı ve kişilerin işyeri kurma ve o ülkede yerleşmesine yönelik yükümlülüklerini uygulamak zorundadırlar. Ek olarak, işçilerin serbest dolaşım hakkı yerel yönetimleri işveren olarak da ilgilendirmektedir.

3.2.8. Sosyal Politika

AB Müktesebatı'nda bu alanda yer alan düzenlemeler, çalışma yerinde sağlık ve güvenliğin sağlanması, fırsat eşitliği, sosyal güvenlik ve emeklilik konularını içeren 50'ye yakın direktifle düzenlenmiştir. Yerel yönetimler bu direktifleri uygulamakla yükümlüdürler.

3.2.9. Kamu İhaleleri

AB'de mal, hizmet ve insanların serbest dolaşımını güvenceye almak için kamu satın alımları rekabet ortamına açılmalıdır. 1970'ten bu yana yayınlanmış direktifler bu açılmanın yasal temelini oluşturmaktadır. Bu alanda 15'e yakın direktif yayınlanmıştır ve yerel yönetimler kamu ihaleleri yaparken

bu kurallara uymak zorundadırlar. AB'de kamu ihaleleri řu ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmelidir:

- Şeffaflık
- Nesnellik
- Ayrımcılığın engellenmesi:

3.2.10. Devlet Yardımları

AB'de herhangi bir devlet yardımı eğer Üye Ülkeler arasında yapılan ticarete rekabeti önleyecek nitelik taşıyorsa yasaklanmıştır. Bununla birlikte, Amsterdam Antlaşması'nın 87(2) ve 87(3) maddelerinde bu kuralın istisnası olan birçok durum yer almaktadır. Örneğın, toplumsal işleyişi düzgün bir biçimde sağlamada gerekli olan kamu hizmetlerinin maliyetlerini karşılamak için genel ekonomik çıkarlara yönelik hizmetler için yapılacak sübvansiyonlar bu kuralın dışına çıkarılmıştır. Ancak, yapılacak tüm devlet yardımları hakkında Komisyon'a bilgi verilmelidir. Komisyon bundan sonra, bu yardımların kabul edilebilirliğı ve inceleme yoluyla bunların büyüklüklerinin ne olması gerektiğı konusunda karar verecektir. Bunun yanı sıra, KOBİ'ler için yapılan devlet yardımları, yine yerel yönetimler aracılığıyla uygulanmaktadır.

3.2.11. Yerel Vergiler

Bazı ülkelerde yerel ya da bölgesel yönetimler tarafından uygulanan farklı vergiler, malların serbest dolaşımı ilkesine ters düştüğü için AB tarafından yasaklanmıştır.

3.2.12. Yerel Seçimler

AB'de üye ülkelerde ikamet eden her AB vatandaşı, o ülkenin vatandaşı olsun ya da olmasın, yaşadığı ülkenin yerel seçimlerinde aday olma ve oy kullanma hakkına sahiptir. Bu konuda AB içinde bir yönetmelik yürürlüktedir.

Görüldüğü gibi müzakere edilecek hususların büyük kısmı yerel otoriteleri ilgilendirmektedir. AB yukarıda da açıklandığı gibi

3.3. AB SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Türkiye tarafından bazı maddelerine çekince konularak onaylanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının öngördüğü yerel yönetim sistemi ile ilgili düzenlemeler 2005 yılında köyler dışında yapılmıştır. Yeni kanuni düzenlemeler ile Şartın istediği hususlar büyük ölçüde yerine getirilmiştir.

AB sürecinde, Türkiye'deki yerel yönetimlerin planlama ve uygulama süreçlerine daha fazla dâhil olmaları beklenmektedir. Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde alacağı mali yardımların büyük bir bölümü "Ekonomik ve Sosyal Uyum" için harcanacak. Bu kapsamda dağıtılacak fonlardan çoğunlukla yerel yönetimler yararlanacaktır. Bu fonlar DPT tarafından 2004–2006 dönemi için yerel yönetimlerin de katkısıyla hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda öngörüldüğü şekilde kullanılacaktır.¹²

AB kuruluşundan bu tarafa yerel ve bölgesel yönetimleri ön plana çıkaran bir strateji izlemekte olup bu politikanın en önemli nedeni ulus devletlerin Birlik politikalarında etkinliklerini kırmak ve AB vatandaşlığını ön plana çıkaran bir ortam oluşmasını sağlamaktır.

¹² <http://www.deltur.cec.eu.int/belediyeler.html> 2.1.2007

Türkiye'de bölgeler arasındaki farkların azaltılması için hazırlanan "Bölgesel Kalkınma Stratejileri'nin" uygulanması için Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulması 25 Ocak 2006 tarihinde kanunlaşmış olup, bölgesel ajansların kurulması çalışması ve kurulan ajanslara atamalar devam etmektedir. Ancak bölge kalkınma ajanslarının AB 'nin tam olarak öngördüğü ve destekleyeceği bir bölgesel kuruluş olmadığı da görülmektedir.

AB'ne giriş sürecinde nelerle karşılaşılacağı tartışılmadığından AB organlarının özellikle Türkiye'nin bir bölgesi ile daha fazla ilgilenmekte oldukları bunun art niyetli bir yaklaşım olduğu tartışmaları yaşanmaktadır. Kanaatimce bu ve benzeri tartışmalar bundan sonra da yaşanılacaktır.

Avrupa'da Türkiye ile ilgili tartışmalarda duygusal yaklaşımların veya önyargıların bulunduğu açık bir şekilde görülmekle birlikte Birliğin Türkiye'den özellikle hukuki konularla ilgili olarak istediği değişiklikler Birliğin genel politika ve yaklaşımlarını yansıtmaktadır diye değerlendirilebilir.

BÖLÜM IV

4. YEREL YÖNETİM YASALARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

4.1. 5216 SAYILI BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ HAKKINDA KANUNU İLE GETİRİLEN YENİLİKLER

Büyükşehir Belediye Kanunu 3030 sayılı Kanunun yerine, 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Türkiye’de 16 adet Büyükşehir bulunmaktadır. Bunların bir kısmında ilçe belediyesi bulunmamakta sadece alt kademe belediyesi bulunmaktadır. Bu belediyelerin adları ve nüfusları şu şekildedir:

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN NÜFUSU		
SIRA NO	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN ADI	TOPLAM NÜFUS
1	ADANA	1.242.006
2	ANKARA	3.466.496
3	ANTALYA	675.048
4	BURSA	1.428.990
5	DIYARBAKIR	629.444
6	ERZURUM	380.236
7	ESKİŞEHİR	496.208
8	GAZİANTEP	883.245
9	İSTANBUL	9.874.877
10	İZMİR	2.711.838
11	İZMİT	1.089.256
12	KAYSERİ	678.767
13	KONYA	752.203
14	MERSİN	709.848
15	SAKARYA	401.706
16	SAMSUN	423.827
TOPLAM		25.843.995
NOT: BU NÜFUSLARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SINIRLARI İÇİNE YENİ GİREN KÖYLER DAHİL DEĞİLDİR		

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile getirilen bazı önemli noktaları şu şekilde özetleyebiliriz:

- Büyükşehir belediyesi: En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.

- Büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için asgari 750.000'den fazla nüfus olması öngörülmüştür.

- Büyükşehir sınırlarındaki her türlü taşımacılık ve toplu ulaşımında Büyükşehir belediyesi yetkilendirilmiş ve il trafik komisyonlarının yetkilerinin Büyükşehir tarafından kullanılması benimsenmiştir. Bu alanda Karayolları Trafik Kanunu hükümleri geçerli olmayacaktır.

- Büyükşehir belediye meclisi de diğer belediyelerde olduğu gibi, her ay toplanmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi kararları üzerindeki vali onayı prosedürü de kaldırılmıştır. Kararların, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilmesi benimsenmiştir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmeyecektir. Valinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya müracaat hakkı da bulunmaktadır.

- Büyükşehir belediyelerine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir.

- Büyükşehir belediye encümenine belediye meclisinden seçilecek üyelerin de katılması öngörülerek sadece atanmış üyelerden oluşmasına son verilmiştir.

- Büyükşehir belediye başkanlarına nüfusa göre 5 ila 10 arasında danışman görevlendirme imkânı getirilmiştir.
- Büyükşehir belediyesinin sermaye çoğunluğuna sahip olduğu şirketlere, büyükşehir belediyesinin kendisine ait büfe otopark ve çay bahçelerinin işletmesini ihale mevzuatına tabi olmadan devretme imkânı sağlanmıştır.
- Büyükşehir dâhilindeki belediyeler arasında ihtilaf çıkması durumunda büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici karar alınmasına imkân tanınmıştır.
- Büyükşehirlerde nüfusa göre belli bir kilometre çapında bulunan ilçe ve beldeler Büyükşehir dahil edilmiş bu yarıçap dahilinde kalan orman köyleri dışındaki köyler mahalleye dönüştürülerek ilgili belediyelere bağlanmıştır. 5390 sayılı ayrı bir kanunla mücavir alana dahil olan orman köylerinde yaşayan nüfusa tekabül eden genel bütçe vergi gelirleri paylarının Büyükşehirlere aktarılmasına imkân verilmiştir.

4.2. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU İLE GETİRİLEN YENİLİKLER

5272 sayılı belediye yasasının 14. maddesinde belediyelere verilen görevler sayılmıştır. Yeni yasada belediyelerin görev ve yetkileri tek tek sayılmak yerine hizmet alanları belirtilmekle yetinilmiştir. Yeni düzenlemeyle getirilen bir başka yenilik, belediyelerde zorunlu - isteğe bağlı görev ayırımına da son verilerek, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen "mahallî müşterek" nitelikteki diğer görev ve hizmetlerin de belediyelerce yapılması esasın benimsenmesidir. Bu uygulama yerel yönetimlerin hizmet üretme alanlarını genişletmiştir.

Yeni kanun ile Belediyelerin demokratik yapılarının geliştirilmesi, belediye hizmetlerine katılma ve iç denetim gibi hususlar da mevzuata girmiştir.

Belediye Kanunun 13. maddesi Hemşehri hukukunu düzenlemiştir. Maddenin 2. fıkrasında “Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.” İfadesi ile yerel yönetim sistemimizde olmayan bir yenilik getirilmiştir. Bilindiği üzere yerel yönetimlerde yerel hizmetlere katılma görüş beyanı son derece önemli bir husustur.

Belediye meclislerinin toplantılarının her ay yapılacak olması da yine Belediye hizmetleri ve belediyelerin yapılarının demokratikleşmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Yine kanunun 25.maddesi ile nüfusu 10 bin ve üzeri olan belediyelerde Belediye Meclisi üyeleri arasından bir denetim Komisyonu kurulması zorunlu kılınmıştır. Komisyon siyasi dağılım dikkate alınarak oluşturulacak olup belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimini yapmakla görevlidir. 26. maddede ise Meclisin bilgi edinme yolları belirlenmiş olup bunlar; faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanılır.

Yeni Belediye Kanunu ile yerel yönetim sistemimize kent konseyleri de girmiştir. 76.madde ile getirilen bu düzenleme şu şekildedir. “Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve

hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.” Ayrıca 77.maddede ise Belediye hizmetlerine gönüllü katılım düzenlenmiştir.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre ülkemizde Belediye sınırları içinde ve dışında yaşayan nüfus oranları aşağıda gösterilmektedir.

BELEDİYE NÜFUSUNUN GENEL NÜFUS İÇİNDEKİ PAYI		
	NÜFUS MİKTARI	YÜZDESİ
BELEDİYE SINIRLARI İÇİNDEKİ NÜFUS	53.403.386	%78.76
BELEDİYE SINIRLARI DIŞINDAKİ NÜFUS	14.400.541	%21.24
TÜRKİYE NÜFUSU (2000)	67.803.927	100%
NOT: BU NÜFUSLARA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE SINIRLARI İÇİNE YENİ GİREN KÖYLER DÂHİL DEĞİLDİR		

Yeni yasal düzenleme ile Belediyelerimizle ilgili yenilik ve farklılıklar ki büyük bir kısmı da yerel yönetimler özerklik şartına uygundur, şöylece sıralanabilir:

- Belediye kuruluşundaki nüfus sayısı 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Böylece optimum hizmet maliyetinin sağlanacağı bir yapı amaçlanmıştır.

- Genel imar düzeni ve temel altyapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve ya daha üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5 km den daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılmasına imkân tanınmıştır. Böylece imar ve altyapı hizmetlerinde verimlilik ve etkinlik amaçlanmıştır.

- Vergi resim ve harç dışında kalan dava konusu bütün uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesi konusunda belediyeler yetkili hale getirilmiş ve bunun için parasal bir sınır da öngörülmemiştir. Ayrıca belediye borçlanmalarında belli sınırlamalar konulmuştur.

- Sıhhi ve gayrisıhhi işyerlerinin yanı sıra, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin de ruhsatlandırma yetkisi belediyelere devredilmiştir. Böylece daha önce merkezi idarenin bizzat ya da taşra kuruluşları eliyle yaptığı ruhsatlandırma yetkileri belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde belediyelere devredilmiştir.

- Nüfusu 50.000 ve üzerinde olan belediyeler stratejik plan yapacaktır.

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafî ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50 000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

- Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her

türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.

- Belediyeler ayrıca, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen "mahallî müşterek" nitelikteki diğer görev ve hizmetleri yerine getirebilir. Yeni yasayla birlikte, merkezî hükümetin kanunlar dışındaki düzenlemelerle belediyelerin görevlerine müdahalesi önlenmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı düzenleme yapılamaması esası benimsenmiştir.

- Belediye meclislerinin her ay toplanması esası getirilerek karar mekanizmalarının daha etkin hizmet sunması amaçlanmıştır. Ayrıca meclislerin oluşturacağı denetim komisyonu marifetiyle belediyelerde meclislerin denetim fonksiyonu güçlendirilmiştir. Belediye meclisleri, denetim komisyonu oluşturmanın yanı sıra belediyeyi; faaliyet raporunu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru marifetiyle de denetleyebilecek ve belediyenin yürüttüğü iş ve işlemler konusunda bilgi edinebilecektir.

- Yeni Kanun ile belediye meclis kararları üzerindeki mülki idare amiri onayı kaldırılmıştır. Mülki idare Amiri meclis kararlarını bundan sonra kararları mevzuata aykırı buluyorsa yargı yoluna başvuracaktır.

- Belediye meclislerinin feshi konusundaki nedenler azaltılarak meclisin daha etkili çalışmasına zemin hazırlanmıştır. Bu konuda daha önce meclislerin feshi için öngörülen fiil ve davranışlar dörtten ikiye indirilmiştir.

Belediye encümenlerinin oluşumu için küçük nüfuslu belediyelerin daha az üye ile encümen oluşturmalarına imkân verilmiştir.

- Belediye başkanlarının özlük ve sosyal hakları köklü bir şekilde iyileştirilmiştir. Ayrıca devlet memurlarının istifade ettiği sosyal haklardan belediye başkanlarının da faydalanmasına imkân sağlanmıştır. Belediye personelinin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesine de imkân tanınmıştır.

- Belediye teşkilatının norm kadro ilke ve standartlarına göre oluşturulması hüküm altına alınarak kadro ihdas iptal ve değişiklikleri belediye meclislerinin yetkisine bırakılmıştır. Ayrıca bütçesine göre personel ödeneği uygun olan belediyelerde merkezi idarenin onayına lüzum kalmadan kendi inisiyatifleriyle tam gün ve kısmi süreli sözleşmeli eleman çalıştırılmasının yolu açılmıştır.

- Belediyelerin personel istihdamı için bütçelerinde personel giderlerine ayıracakları parasal miktara sınırlama getirilerek, bu metotla yatırımlar için kaynak ayrılması amaçlanmıştır.

- Mali denetimin 5018 sayılı Kanun kapsamında Sayıştay tarafından yapılması benimsenmiştir.

- İhale mevzuatındaki sınırlamaların dışına çıkılarak; park bahçe bakımı, araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik, yemek hizmetleri, makine bakım ve onarımı, bilgisayar ve elektronik hizmetler, fuar panayır sergi, kanal bakım ve temizleme, altyapı ve asfalt, toplu ulaşım gibi hizmetlerin yıllara sari olarak yapılmasının önü açılmıştır.

- Belediyelerin arsa ve konut üretmesi hususunda diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla işbirliği ve ortak proje yürütmesine imkan

tanınmış üretilen konut ve işyerlerinin devlet ihale kanununa tabi olmadan satılmasına imkan verilmiş ayrıca, belediyelerin kentsel dönüşüm projeleri uygulaması hususunda kolaylaştırıcı esaslar getirilmiştir.

- Belediye idarelerinin hizmet üretmesinde sivil katılımın temini amacıyla kent konseyi oluşturulması öngörülerek, belediye hizmetlerine mahalli halkın katılımının önü açılmıştır.

- Belediyelerin yurt içi ve yurt dışındaki kuruluşlarla işbirliğine girmesi kolaylaştırılmıştır.

- Belediyelerin diğer kamu kurum ve kuruluşları ile doğrudan yazışmasına imkân sağlanmıştır.

- Belediyeler, bağlı kuruluşları ve sermaye çoğunluğuna sahip oldukları şirketlerin kamu kurum ve kuruluşlarına olan borçları hususunda takas ve mahsup imkânı getirilmiştir.

Belediye meclisi üyelerinin sayısı beldenin nüfusuna göre 9 ile 55 kişi arasında değişmektedir. 2972 sayılı Mahallî İdareler İle Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun, belediye meclisi üyelerinin seçimine ilişkin hususları belirlemiş bulunmaktadır. Buna göre, her seçim çevresinden son nüfus sayımı sonuçlarına göre seçilecek üye sayıları şöyledir:

- | | |
|--|----|
| • Nüfusu 10.000 ve daha az olan belediyelerde | 9 |
| • Nüfusu 10.001–20.000 arasında olan belediyelerde | 11 |
| • Nüfusu 20.001–50.000 arasında olan belediyelerde | 15 |

- Nüfusu 50.001–100.000 arasında olan belediyelerde 25
- Nüfusu 100.001–250.000 arasında olan belediyelerde 31
- Nüfusu 250.001–500.000 arasında olan belediyelerde 37
- Nüfusu 500.001–1000.000 arasında olan belediyelerde 45
- Nüfusu 1.000.000'dan fazla olan belediyelerde 55

asil üye ve aynı sayıda yedek üye hesaplanır.

4.3. 5302 SAYILI İL ÖZEL İDARESİ KANUNU İLE GETİRİLEN YENİLİKLER

İl özel idarelerini düzenleyen temel kanun bilindiği gibi 1914 tarihli olup, Osmanlı İmparatorluğu döneminde yayınlanan yasa Cumhuriyet yönetimi tarafından da uzun yıllar değiştirilmeden uygulanmıştır. 1987 yılında bu kanunda muhtelif değişiklikler yapılmıştır.

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu, 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı olup, İl Özel İdaresi Kanunu adıyla 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. 5302 sayılı Kanun, önceki özel idare sisteminden temel farklılıklar taşıyan bir il mahalli idare sistemini öngörmektedir. Kanunla, sivil katılıma imkân verilmiş, şeffaf idari uygulamalar zorunlu hale getirilmiş, idarenin hesap verilebilir şekilde dizaynı sağlanmış, özel idarenin demokratik yapısı güçlendirilmiş ve vatandaş odaklı bir idari yapılanma amaçlanmıştır. Yeni yasal düzenleme ile çıkarılamayan Kamu Yönetimi Reformu ile ilgili yasanın paralelinde bir düzenleme getirilmeye çalışılmıştır. Ancak diğer yasalarda değişiklik yapılamadığı sürece İl Özel İdareleri kısmen eski konumunda kalmaya mecbur olacaktır.

Yeni kanunda İl Özel İdaresi ile ilgili en temel düzenleme Valinin İl Genel Meclisine Başkanlık etmesinin sona ermesi olmuştur. Ancak bu düzenlemeye rağmen Kanunda Valinin İl Özel İdaresinin amiri olduğu hükmü kaldırılmamış ve ikili bir yapı oluşmuştur.

İl özel idaresi kanunun 17.maddesinde Denetim komisyonunun oluşturulması düzenlenmiştir. Yine kanunun 65.maddesi ile İl özel idaresi hizmetlerine gönüllü katılımı düzenlemiştir. “İl özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özörlölere, yoksul ve düşöünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliğı artırmak amacıyla gönüllö kişilerin katılımına yönelik programlar uygular. Gönüllölerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”

İl Özel İdaresi Kanunu ile getirilen yeni sistemin ana hatlarını şu şekilde özetlemek mümkündür:

- İl özel idaresi, il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Böylelikle merkezi idareden bağımsız bir nitelik verilmek istenmiştir.

- İl Özel İdaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulacaktır. Anayasanın 127 inci maddesindeki temel hükme paralel kanunla kurulacak bir idari yapı öngörölmüştür.

- Özel idarelerin mahalli ve müşterek nitelikte olmak şartıyla hem bütün il içinde hem de belediye sınırları dışında yapacağı görevler ayrılmak

suretiyle; kentsel alanların yerel yönetimi olan belediye idareleriyle görev ayrımı sağlanmıştır.

- İl özel idareleri il düzeyinde; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yapacaktır.

- İl özel idaresi belediye sınırları dışında kalan yerlerde; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yerine getirecektir.

- İl özel idarelerine sahip olduğu yetkiler itibariyle belli imtiyazlar da tanınmak suretiyle kendi görev alanıyla ilgili olarak hukuki bir koruma da sağlanmıştır. Bu çerçevede kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek ile kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek özel idarenin yetkisi ve imtiyazıdır.

- İl genel meclisine kendi başkanını seçme yetkisi tanınarak valinin il genel meclisinin başkanı olma uygulamasına son verilmiştir. Böylece, özel idarenin karar organı olan meclisin bütünüyle seçimle gelmiş üyelerden oluşması sağlanmıştır. Ancak Vali İl özel idaresi sisteminin dışına çıkarılamadığından iki başlı bir yapının oluşması kaçınılmaz görülmektedir.

- Valiye, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurma yolu tanınarak genel meclis kararlarının valinin onayına gerek olmaksızın yürürlüğe girmesine imkân verilmiştir.

- İl genel meclisine, yine kendi üyeleri arasından seçeceği kişilerden oluşacak denetim komisyonu kurma yetkisi verilerek özel idare üzerinde denetim imkânı getirilmiştir. İl genel meclisine ayrıca soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanması da yasada hükme bağlanmıştır.

- Kanunda gösterilen hallerle sınırlı olarak, il genel meclisinin feshi için Danıştay kararı gerekeceği de Anayasamızın 127 inci maddesindeki temel hükme paralel olarak düzenlenmek suretiyle yasal güvence sağlanmıştır.

- İl encümeninin oluşmasında atanmış ve seçilmiş üyelerden teşekkül öngörülerek hem temsile hem de uzmanlığa yer veren fonksiyonel bir yapılanma amaçlanmıştır. Encümenin başkanı vali olup, valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık edecektir.

- Valiye il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak ile Kanunda sayılan diğer görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak görevi verilmiştir.

- İl Özel İdaresi Kanununun ihdas ettiği bir diğer yeni düzenleme de, varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plânın hazırlanmasıdır. Stratejik plana uygun olarak yıllık performans plânı hazırlanması da öngörülmektedir. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanacak ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girecektir.

- İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşacaktır. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olacaktır.

- Özel idarelerde bu Kanunla denetim konusu da yeniden düzenlenerek iç ve dış denetimin yapılacağı ifade edilmiştir. Yapılacak bu denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, malî denetim ve performans denetimi şeklinde yerine getirilecektir. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre ifa edilecektir.

- Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenleyip yürütecektir. İl özel idarelerinde sözleşmeli personel ile kısmi zamanlı sözleşmeli personel çalıştırılması hususunda Belediye Kanununun 49 uncu maddesi hükümleri tatbik edilecektir.

- Yasa ile yargı kararıyla aksayan hizmetin valiye tevdi edilerek yapılması yolu getirilmiştir. Buna göre; il özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesi o ilin valisinden istenecektir.

- İl Özel İdaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe

gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilecektir.

- İl Özel İdarelerine diğer kuruluşlarla ortak hizmet projesi gerçekleştirmek konusunda önemli yetkiler verilerek esnek uygulamaların yapılmasına imkân tanınmıştır. Buna göre; özel idare, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına ait yapım, bakım, onarım ve taşıma işlerini bedelli veya bedelsiz üstlenebilecek veya bu kuruluşlar ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilecektir. Keza, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar ve 507 sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkârlar Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirmekte mümkün hale getirilmiştir. Özel idare bu kapsamda kendisine ait taşınmaz malları, asli görev ve hizmetlerinde kullanılmak ve süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarına tahsis edebilecektir.

İl Özel İdaresinin Organları

Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Bu sıfatla il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare ederek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korur. İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetir ve kurumsal stratejilerini oluşturur. Bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlar, uygular, izler ve değerlendirir. Bunlarla ilgili raporları meclise sunar. İl özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil eder veya yerine birini vekil tayin eder.

Vali aynı zamanda il encümeninin başkanlığını yürütür ve encümenin gündemini kendisi tespit eder. Bunun yanı sıra, il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, il özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, il genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak, il özel idaresi personelini atamak, il özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmek, il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak ve kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmakta valinin görevleri arasındadır.

Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir. Ayrıca gerekli görüldüğünde ilçelerde il özel idarelerinin şubesi açılabilir. Kaymakamlar, valinin verdiği il özel idaresinin görevlerini yapmakla yükümlü ve bu görevlerin yapılmasından valiye karşı sorumludur. Kaymakamlara yaptıkları görevler karşılığında 12000 gösterge rakamının Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarda aylık ödenek verilir.

Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Stratejik plân ve performans plânı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve il genel meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir.

Valinin alışmaları il genel meclisi ve il daimi encümeni tarafından denetlenir. Vali bir önceki yıla ait faaliyet raporunu encümene incelettikten sonra Mart ayı toplantısında meclise sunar. Meclisteki görüşmeler sonucunda önceki yıla ait rapor onaylanır veya reddedilir. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere içişleri Bakanlığı'na gönderilir. İl genel meclisinin güvensizlik oyu ile valiyi düşürme yetkisi olmadığı için (belediye başkanı gibi) bu denetim etkili bir denetim değildir.

İl Genel Meclisi

İl özel idaresinin karar organıdır. Meclis seçimleri 5 yılda bir ildeki seçmenler tarafından ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre yapılır.

İl genel meclisinin üye sayısı, ildeki ilçelerin sayısına ve ilçe nüfuslarına göre değişmektedir.

Her seçim çevresinde seçilecek üye sayısı aşağıdaki usule göre belirlenmektedir.

- Nüfusu 25.000'e kadar olan ilçelerde 2,
- Nüfusu 25.001'den 50.000'e kadar olan ilçelerde 3,
- Nüfusu 50.001'den 75.000'e kadar olan ilçelerde 4,
- Nüfusu 75.001'den 100.000'e kadar olan ilçelerde 5 asıl

üyelik ve aynı miktarda yedek üyelik belirlenmektedir.

- Nüfusu 100.000'den fazla olduğu illerde fazla olan her 100.000 kişi için bir asıl ve bir yedek ilave edilmekte, artık sayı 50.000'den fazla ise yine bir asıl bir yedek üye ilave edilmektedir.

İl Genel Meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Beş yıl süresince görev yapan meclis her ay 5 günden fazla olmamak üzere toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. Meclis başkanlık divanı seçimi üç gün içinde tamamlanır. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar. Meclis başkanlığı ve başkanlık divanında boşalma olması durumunda, kalan süreyi tamamlamak üzere, yenisi seçilir.

İl Genel Meclisine meclis başkanı başkanlık eder. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür. Meclis başkanının bulunmaması durumunda genel meclise; meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. İl Genel Meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenecektir.

İl encümeni

İl özel idaresinin yürütme organıdır. 3360 sayılı kanunun yürürlükte olduğu süre zarfında, il genel meclisinin toplantıda olmadığı durumlarda encümen meclisin yerine geçerek acele alınması gereken kararları alabilirken, meclis toplantılarının yılda iki kez yerine her ay yapılmaya başlanması nedeniyle encümen karar organı olmaktan çıkarılarak sadece yürütme organı haline getirilmiştir. Yeni düzenlemeyle encümen üyelerinin uzmanlık

niteliği güçlendirilerek yürütmeye ilişkin daha dinamik bir karar alma mekanizması öngörülmüştür.

Encümen, valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.

Encümen toplantılarına vali başkanlık eder. Valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

Toplantıların gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir. Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar. Toplantılarda kararlar katılanların salt çoğunluğunun oyuyla alınır. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinci derece dâhil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar.

Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı

mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

İl Özel İdarelerinde ortaya çıkan yeni düzenleme bünyesinde bazı problemleri de barındırmaktadır. Şöyle ki yeni oluşturulan Genel Meclis Başkanlığı yapısı ve Genel Sekreterin konumu ile yasada İl Özel İdaresinin başı olarak gösterilen Valinin konumu çatışmaları doğuracak hususlar olarak değerlendirilmektedir. Yine bu yapıda ilde özel idareye devredilecek kurumların merkezi idareye bağlılıkları sürmektedir.

1- İl Özel İdaresi Genel Sekreteri ile ilde bulunan kurumlar arasında tartışmalar olabilecektir. Henüz Köy Hizmetleri teşkilatının dışında diğer tüm kurumların Bakanlıkları ile hiyerarşik ilişkileri sürmektedir. İl Özel İdare yasasında bu kuruluşların Genel Sekreterliğe bağlı şubeler olarak yapılanması öngörülmektedir. Ancak hukuki ve fiili devri yapılmamış kurumlar ödeneklerinin geldiği bir kuruluş (saymanlık) olarak gördükleri İl Özel İdaresinin ve faaliyetlerinin tartışılarak kararlaştırılacağı bir meclisten pek hoşlanmadıkları da tezi yazanın çalıştığı illerde yaptığı bir gözlemdir. Tezin yazarının şimdiye kadar görüştüğü pek çok İl İdare şube Başkanından edindiği izlenim de söz konusu yeni duruma yani hizmetlerinin ya da çalışmalarının mecliste ve komisyonlarda tartışılmasından pek hoşnut olmadıklarıdır.

2- Türkiye'de Valilerin İl Özel İdaresi ile ilişkileri kesilememiş olması İl Özel İdaresinin başı olma statüleri devam etmektedir. Ancak yeni oluşturulan İl Genel Meclis Başkanlığı yapısının yakın gelecekte İl Özel İdaresinde daha etkin olma çabası içinde olacağı değerlendirilmektedir. İl Genel Meclisi Başkanı Genel Meclisin toplantı gündemini Vali ile görüşerek belirlemektedir. Önümüzdeki süreçte Genel Meclis Başkanlarının siyasi konumlarını güçlendirmek için çalışmalarda daha fazla ön plana çıkma gayreti içinde olacakları kuşkusuzdur.

3- Burada kanaatimizce ileride karşılaşılabilecek sorunlardan biri de Türkiye’de siyasi hayatın da bürokratik hayatımız gibi merkezi bir yapısının olduğu hususudur. Mevcut yapı içinde gerek parti merkezleri, gerekse milletvekilleri aslında merkezi bürokrasi ile ya da onun taşra teşkilatı eli ile çözdükleri işlerin yerel bir mecliste çözülmesini ya da tartışılmasını benimsemekte zorlanacaklardır. Kanaatimce güçlü bir İl Genel Meclisi yapısına karşı merkezi siyaset aktörleri sıcak bakmayacaklar ve tartışmalar çıkacaktır. Ancak dünyada genel eğilimlerin ve AB’ne giriş sürecinin bu noktada merkezin müdahale veya yetki ve görevleri geri almaya dönük çabalarını engelleyeceğini tahmin etmekteyiz.

İl özel idareleri ile ilgili yapılan düzenlemelerin sonuç olarak bu kurumların demokratikleşmesine etkisinin olacağı değerlendirilebilirse de özellikle iki başlı görünümdeki yapının yeniden ele alınması gereklidir. Mevcut hali ile belli çatışmaların olmaması kaçınılmaz görünmektedir.

4.4. MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ YASASI İLE GETİRİLEN YENİ DÜZENLEMELER

Daha önce 1580 Sayılı Kanuna göre kurulan mahalli idare birliklerinin kurulması konusunda ayrı bir yasa çıkarılarak Birlikler konusunda bulunan boşluk giderilmiştir. 26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanunun getirdiği temel esaslar ise özetle şunlardır:

- Bakanlar Kurulunun izni ile birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte yürütmek üzere kendi aralarında kurdukları kamu tüzel kişisi mahalli idare birliği olarak tanımlanmıştır.

- Su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili yerel yönetimlerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilecek olup, bu durumda birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine tabi kılınmıştır.

- Mahallî idare birlikleri, tüzükte birliğe devredilmesi öngörülen mahallî müşterek nitelikli hizmetlere ilişkin olarak üye mahallî idarelerin hak ve yetkilerine sahip bulunmaktadır.

- Birliklerin meclis toplantıları, yılda ikiden az olmamak üzere birlik tüzüğünde gösterilen zamanlarda yapılacaktır. Birlik meclisleri için olağanüstü toplantı imkânı da öngörülmüştür.

- Birlik encümeni, birlik başkanı ile sayısı yediyi geçmemek üzere birlik tüzüğünde gösterilecek sayıda meclis üyesinden oluşacak olup, kendisini oluşturacak olan Yerel yönetimlerin encümenlerinden farklı bir yapıda daha çok temsili yansıtacak şekilde kurgulanmıştır.

- Birlik meclisinin feshi durumunda, yeni meclis oluşuncaya kadar birlik meclisi ve birlik encümenine ait görevler, ulusal düzeyde kurulan birlikler için İçişleri Bakanlığınca, diğer birlikler için birlik merkezinin bulunduğu yer mülkî idare amirince kamu görevlileri arasından biri başkan olmak üzere görevlendirilecek beş kişilik bir heyet tarafından yürütülecektir. Böylece meclisin feshi durumunda temsil esasına göre oluşturulan encümen yerine farklı bir çözüm önerilerek, birliklerde idari işleyişin sürmesi amaçlanmıştır.

- Birlik teşkilatı için, norm kadroya uygun olarak birlik müdürü, yazı işleri, malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanına göre kurulacak teknik işler birimi öngörülmüştür. Ülke düzeyinde kurulan birliklerle üye sayısı yüzden fazla olan birliklerde teşkilât, norm kadroya uygun olarak genel

sekreter, yazı işleri ve malî işler birimleriyle birliğin faaliyet alanında olmak ve sayısı üçü geçmemek üzere birlik meclisinin kararıyla kurulacak diğer birimlerden oluşacaktır.

- İlçelerde, köylere ait hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilecektir. Bu birliklerde başkan, merkez ilçelerde vali veya görevlendireceği vali yardımcısı, diğer ilçelerde ise kaymakamdır. Köylere hizmet götürme birliğinin meclisi, birlik başkanı başkanlığında, birliğe üye köylerin muhtarları ve o ilçeden seçilen il genel meclisi üyelerinden oluşacaktır.

- İl özel idareleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşları; köye yönelik hizmetlerine ilişkin yapım, bakım ve onarım işlerini aralarında yapacakları anlaşmaya göre köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla gerçekleştirebilecektir. Bu yolla kırsal alanın kalkınmasında köylere hizmet götürme birlikleri fonksiyonel hale getirilmiştir.

- Sadece sulama amaçlı olarak mahalli idare birliklerinin kurulmasına imkân verilerek sulamadan istifade eden çiftçilerin de birlik meclisinde temsiline imkân sağlanmıştır.

- Mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilecektir. Böylece Yerel yönetimleri temsile yetkili genel bir birlik yapısının ortaya çıkması amaçlanmış ve halen bu şekilde teşkilatlanmış olan Vilayetler Hizmet Birliği ve Türkiye Belediyeler Birliğinin statüsü yasal olarak güvenceye alınmıştır.

- Birliğe karşı malî yükümlölüklerini yerine getirmeyen üye mahallî idarelerin ödemeleri gerekli miktar, birliğin başvurusu üzerine bu idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden ayrılan paydan, bu payların dağıtımını yapan kuruluş tarafından kesilerek alacaklı birliğe ödenecek olup, birliklerin faaliyetinin önündeki en önemli mali engel bu biçimde bertaraf edilmiştir.

SONUÇ

Yerel yönetimlerin batıdaki benzerleri anlamında Türkiye'ye girmesinin üzerinden yaklaşık 150 yıl geçmiş olmasına rağmen yerel yönetimler ile ilgili konularda tam bir fikir birliği sağlanamamıştır. Kanaatimce bu hususta en önemli unsur, örneği artık sosyalist ülkelerde bile kalmayan merkezi bürokrasisidir. Buna bir de siyasetin merkezi yapısı eklenince durum daha da içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Yerel Yönetimler ile ilgili yasalarda yapılan değişikliklerin önümüzdeki dönemde demokratik yaşamı olumlu etkileyeceği kuşku götürmemektedir. Özellikle iç denetim mekanizması, hizmetlere gönüllü katılım gibi düzenlemeler ve Belediye yasası ile getirilen Kent Konseyleri daha katılımcı bir yerel yönetim modeline doğru yönelime sebep olacaktır. Hatta İl Özel İdarelerinde yukarıda zikredilen olası tartışma noktaları bile demokratik yaşamı olumlu yönde etkileyebilecektir.

Yaklaşık 12 yılı bulan mülki idare amirliği görevim süresince gözlemlediğim hususların başında Merkezi bürokrasinin bırakın yerel yönetimlere yetki ve görev devrini merkezi idarenin ajanları olan ve yetki genişliği esasında çalışan Vali ve Kaymakamlarına dahi güvenmediği hususu gelmektedir. Bakanlıklar da benzer bir şekilde üstelik 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununa ve pek çok diğer kanunlara aykırı olarak yasal olarak il tarafından yerine getirilmesi gereken pek çok görev ve yetkiyi merkezi idarenin uhdesine almaktadırlar. Bu hususla ilgili en canlı tartışma şu anki görev yerim olan Denizli'de yaşanmaktadır. Pamukkale'nin ören yeri gelirlerinin Merkezi İdareye ait Döşim'e alınması hususunda ciddi tartışmalar yaşanmıştır.

Aynı zamanda yerel yönetimlere yeterli kaynak aktarılmayıp ülkemizde altyapı sorunun katlanarak birikmesine yol açmıştır. Ülkemizde yerel yönetimlere ayrılan pay % 6 civarında iken¹ bu oran gelişmiş ülkelerde % 20- 30 lar civarındadır.

¹ <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/> 15.12.2006

Türkiye’de yerel yönetimlerin büyükçe bir miktarında kurumlaşmanın ve aynı zamanda da beldede hemşehrilik ruhunun oluşmadığı gözlemlenebilir. Bu nedenle de pek çok yerde kentsel gelişimden, belediye hizmetlerine kadar pek çok husus aksamaktadır. Kurum kimliğinin ve buna bağlı olarak geleneklerin oluşmayışının en önemli sebebi ise Avrupa’da oldukça uzun bir süreç alan sanayileşme ve kentleşme ile beraber süregelen gelişmelerin bizde olmayışı, kaynak yetersizlikleri sebebi ile ihtiyaçları karşılayamama ve her şeyden önce halkın belediyeleri bir iş kapısı gibi görmelerinden kaynaklanmaktadır.

Yerel yönetimlerin en fazla üzerinde durması gereken husus vatandaşlara “hemşehrilik” kavramını benimsetmek olmalıdır. Ancak bu şekilde insanları çevrelerine ve kendi hakları ile çevrelerinde yaşayanların haklarına duyarlı bir toplum ortaya çıkar. Yine yerel yöneticiler özellikle çevre sorunlarına, daha fazla kamuoyu ilgisini çekmek için katılımcı bir sistemi sağlamak durumundadır.

Halkın belediyeler ile ilgili beklentisi daha çok ücret almaksızın belli hizmetleri yapması ve kendisinin çıkarlarına fazla dokunmamasıdır. Özellikle nüfus yoğunluğu az olan beldelerde seçim sürecinde hatır ve maddi ilişkiler ön plana çıkabilmektedir. Bu noktada aktarmam gereken bir örnek olay olduğunu düşünmekteyim: Başbakanlıktan sağladığı bir ödenek ile kaldırım ve parke yapmaya çalışan bir ilçe belediye başkanına işyerlerinden ve evlerden şerefiye almasını önerdiğimde bana “o zaman halk benim paramla yapıyorsun diye her işime karışır” demişti. Tabi bu husus tüm belediye başkanları için söz konusu olmasa bile genel teamüllere uygundur.

Bu tavır vatandaş katılımına ve müdahalesine tahammülsüzlüğün sadece merkezi yönetim memurlarına has bir durum olmadığının bir örneğidir. Bu ve benzeri durumlar yerel idarecilerde genel olarak gözlemlenen bir husustur. Oysaki yerel olaylara karşı kamuoyunun katılımını

ve desteğini sağlamak her yerel idarecinin görevi olmalıdır. Ancak özellikle küçük ölçekli belediyelerde işyerlerinin ruhsatlandırılması ve denetiminde dahi sorunlar ortaya çıkabilmektedir.

Yukarıda zikrettiğim hususlar yerel yönetimlere dönük bir eleştiri olarak alınmamalı, aksine yerel yönetimlerimizin daha fonksiyonel hale gelmesinin ve ülkemizde sosyal refahın ve kalkınmanın gerçek bir itici motoru haline dönüşmesini sağlayacaktır.

Özellikle yerel yönetimlerde ölçek sorunu ülkemiz için yerel yönetimlerin gelişmesinde en önemli engellerden biridir. Aşağıdaki tabloda belediyelerin nüfusa oranı gösterilmektedir.

NÜFUS GURUBUNA GÖRE BELEDİYELERİN DAĞILIMI			
NÜFUS GRUBU	BELEDİYE SAYISI	SAYININ % ORANI	NÜFUS TOPLAMI (2000)
0–1999	354	10,98	594.624
2000–4999	1.651	51,19	5.125.842
5000–9999	559	17,33	3.774.296
10.000–49.999	456	14,14	9.492.773
50.000–99.999	83	2,57	5.779.232
100.000–499.999	100	3,10	23.780.312
500.000+	22	0,68	30.700.302
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ	16		25.843.995
TOPLAM	3.225	100,00	53.403.386

(İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verileri)

Ülkemizde Belediyecilik anlamında en önemli sorunlardan biri de tablodan da anlaşılacağı gibi ölçek sorunudur. Belediyelerimizden % 62,17'sinin nüfusu 5000'in altındadır. Belediyelerimizin %79,5'i ise 10.000 nüfusun altındadır. 2.005 belediyemizin nüfusu 5.000'in altındadır.

Ölçek sorunu birkaç bakımdan önem taşımaktadır: Birincisi ölçeğin küçük olması yetersiz gelir demektir. Her bir belediye öncelikli olarak idari bazı kadroları ve cari harcamaları (örneğin makam aracı, memurlar, vs.) gerektirmektedir. Burada ölçek tek başına yeterli bir ölçüt olmamakta ayrıca bazı belediyeler küçük de olsalar kendine yeterli olabilmektedirler. Küçük belediyeler özetle:

- Üstlenmiş oldukları görevleri etkin biçimde yerine getirememekte,
- Görev bölüşümünde tutarsızlıklar görülmekte,
- Gelirleri yetersiz kalmakta,
- Çalıştırdıkları görevliler nicelik ve nitelik olarak yetersiz düzeyde olmakta,
- Çalışmalar, etkinlikler planlı, izlenceli biçimde yürütülmemekte, harcamalarda savurganlıklar görülmekte,
- İmar ve yapı izin işleri için teknik çalışma yaptıramamaktadır.²

Kısacası, kırsal alanda demokratik, katılımcı, verimli çalışma yapan bir yerel yönetim oluşturulması için her köyde belediye kurulması da amacı sağlayamamaktadır. Bu nedenle, kırsal alanda köy ve belediye örgütlenmesi konusunun, taşrada kırsal alana en yakın yönetim birimi olan ilçelerin etkin, demokratik ve eş güdümcü bir duruma getirilmesi doğrultusundaki önerilerle birlikte alınmasının zorunlu olduğu belirtilmektedir.³

² Cevat GERAY: "Belediyeleşme Süreci ve Türkiye", Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE, (Ankara,2000), 270

³ Cevat GERAY: "Toplum Kalkınması Birimi Olarak İlçe", VIII. Iskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, SBF, Ankara 1966

Bu yüzden yerel yönetimlerin bir araya gelerek birlikler kurarak hizmet sağlamalarının teşvik edilmesi gerekmektedir.

Ayrıca ülkemizde güneydoğuda yaşanan ayrılıkçı terörist faaliyetler de ülkemizde yerel yönetimlere yetki ve görev vermenin önündeki en büyük engel olarak karşımıza çıkmaktadır. Sorun daha fazla yetkiden ziyade her alanda nitelikli kişilerin yerel yönetimlerde siyaset sahnesine çıkması gerekmektedir. Ancak maalesef doğudaki yerel yönetimlerimizde seçimler çok farklı ortamlarda gerçekleşmektedir. Seçimlerde ya oradaki sosyal yapı, ya para ya da dağdaki silahlı terör unsurları etkili olmaktadır. Böylesi bir ortamda demokratik bir yerel yönetimden söz edilebilmesi mümkün görülmemektedir. Yerel seçimlerde kazanan unsurların pek çoğunda terör örgütünün baskısı ve etkisi söz konusudur. Öncelikli olarak yapılması gereken terör örgütünün tasfiye edilmesi ve normalleşme sürecinin sağlanması gerçekleşmelidir.

Cevat Geray'ın da belirttiği gibi ülkemizde özellikle İl özel yönetimini daha işlevsel kılmak için onun bir parçası olarak İlçe Özel Yönetimini kurmak çok önemli olacaktır. Ülke şartları içerisinde oldukça iyi yetiştirilen Kaymakamların bir şekilde bu yerel yönetime liderlik etmesi toplum kalkınması ve ilçenin ekonomik bir birim olarak gelişmesini sağlayacaktır. İlçe Özel İdaresi büyük ilçelerin il olma taleplerini de engelleyecektir. Ülkemizde yeni İl Özel İdaresi Yasası ve Mahalli İdare Birlikleri yasasında getirilen düzenlemeler ile Kaymakamların Birlik eli ile daha çok Köy altyapılarının tamamlanmasına yönlendirilmesi olumlu görülmekle birlikte yeterli değildir. Burada asıl yapılması gereken İlçe özel idaresinin İl özel İdaresinin kontrol ve denetimi altında ayrı bir bütçeye sahip olması ilçede verilen diğer hizmetler ve belediyeler dışındaki tüm yatırımların bu yönetim eli ile yapılması hem ilçeleri güçlendirecek hem de buralarda katılımı artıracaktır. 1996 yılında hazırlanmış olan İl Özel İdaresi yasası tasarısında bu konuda bir düzenleme oldukça uygun olacak bir düzenlemedir. Buna göre Kaymakamın

başkanlığında Belediye Başkanları, İl Genel Meclis Üyeleri ve Köy Muhtarları İlçe Meclisini oluşturuyorlardı ancak ise yine bu meclisçe seçilmekte idi. Ancak maalesef daha sonra bu tasarı gündemden kalkmıştır.

Sonuç olarak Türkiye’de olumsuzluklara rağmen yerel yönetimler her geçen gün bir öncekinden daha hızlı bir gelişme süreci içinde bulunmaktadır. Aynı zamanda önümüzdeki süreç içerisinde yerel politikacılığa daha fazla oranda ilginin olacağı ve daha nitelikli kişilerin yerel siyaset sahnesine çıkacağı da değerlendirilmesi gereken bir diğer husustur.

KAYNAKÇA

AKÇAKAYA, Murat: “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, G.Ü. İİBF Dergisi, Cilt 5, (Sayı 1, 2003), 153–174

AKDAĞ, Mustafa: Türkiye’nin İktisadî ve İçtimaî tarihi, Cilt:1 İstanbul,1974

ARAT, Tuğrul. Avrupa Topluluğunun Kurumları, Avrupa Birliği Konferansı, Ankara, 2001

ARIKAN, Yeşeren Eliçin. Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler, <http://www.tusiad.org/yayin/gorus/58/8.pdf>

ATASOY, Veysel. Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, İstanbul,1992

AYDEMİR, Süleyman Ruhi. “Türkiye’de Yerel Yönetimler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt 6, Sayı 6, (Haziran, 2001), 36–44

AYKAÇ, Burhan ve ÖZER Akif. “Mahalli İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları”, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt 7, Sayı 4, (Nisan, 2002), 3–25

AYTAÇ, Fethi. Açıklamalı Köy Kanunu (Köy İdaresi Hakkında Bilgiler), Ocak,1995

CANATAN, Bilal. “Fransa’da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 10, Sayı 1, (Ocak, 2001), 7–25

ÇİÇEK, Mustafa ve ÖKMEN Mustafa. Küreselleşme Süreci ve Yerel Yönetimler, Türk İdare Dergisi, Sayı.417,Ankara,1997, 125–145

ÇUKURÇAYIR, M. Akif. Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, Konya,2000

ÇUKURÇAYIR, M. Akif. “Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 12, Sayı 3, (Temmuz 2003), 5–21

DAVIES, Keith. Local Government Law, London,1983

DERDİMAN, R. Cengiz. Yerel Yönetimler, İstanbul,2005

DÖNMEZ, Mustafa. Belediye Yönetimi, Ankara,1999

ERBAY, Yusuf. “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 8, sayı 2, (Nisan,1999), 58–74

ERYILMAZ, Bilal. Kamu Yönetimi, İstanbul 1997

FİŞEK, Kurthan. Yönetim, Ankara, 1975

GERAY, Cevat. “Belediyeleşme Süreci ve Türkiye”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Ankara,2000

GÖRMEZ, Kemal. Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara, 1997

GÖZÜBÜYÜK, Şeref. Yönetim Hukuku, Ankara,1987

HALAÇOĞLU, Yusuf. Osmanlı'da Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı, Ankara,1991

İÇİŞLERİ BAKANLIĞI M.İ. G.M. Dünyada Mahalli İdareler, Ankara, 1999

İNALCIK, Halil. "Osmanlı Toplum Yapısının Evrimi", Çev., Mehmet ÖZDEN ve Fahri UNAN, Türkiye Günlüğü, Sayı:11, (Ankara,1999), 30-41

KARAER, Tacettin. "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine" , Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, Sayı 3, (Eylül, 1990), 47-67

KARAMAN, Zerrin Toprak. Yerel Yönetimler, İzmir, 1996

KAVRUK, Hikmet: "Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi – Yabancı Ülke Örnekleriyle Karşılaştırma ve Bir Model Önerisi" G.Ü. S.B.E. Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara,1999

KAYA, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara, 1992

KAYIKÇI, Sabrina: "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 12; Sayı 3, (Temmuz, 2003), 22-47

KELEŞ, Ruşen. Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul, 1994

KELEŞ, Ruşen: Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler, Ankara, 1999

KELEŞ, Ruşen ve YAVUZ Fehmi: Yerel Yönetimler, Ankara,1983

KİLİ, Suna ve GÖZÜBÜYÜK Şeref: Türk Anayasa Metinleri, Ankara, 1985

KOÇDEMİR, Kadir. Yönetim Hakkı, Ankara, 1998

LIJPHART, Arend. Çağdaş Demokrasiler, 1984, Çev. Ergun ÖZBUDUN ve Ersin ONULDURAN, Ankara, 1986

LIPSON, Leslie. Demokratik Uygarlık, Ankara, 1984

LOUGHLIN, John. Subnational Democracy in the European Union, New York, 2001

MENGİ, Ayşegül Kaplan. “Federal Almanya’da Mahallî İdareler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 6, Sayı 4, (Ekim 1997), 93–112

ORTAYLI, İlber ve TEKELİ İlhan. Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, Belediyecilik Araştırma Projesi, Ankara, 1978

ORTAYLI, İlber. Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, Ankara, 2000

ÖZER, M.Akif. “Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü”, Yerel Gündem Dergisi, Sayı.9, (Eylül, 1999), 30–41

ÖZER, M.Akif. “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine”, Türk İdare Dergisi, Yıl:72, Sayı:426, Mart–2000, 129–143

ÖZTÜRK, Azim. “Osmanlı Devleti Yönetim Sistemi ve Yerel Yönetim Uygulamaları”, HAK-İŞ Dergisi, Sayı: 51, (Ekim 1999)

PUSTU, Yusuf. “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 57 Nisan - Haziran, 2005,121–134

SARIBAY, A.Yaşar. Siyasal Sosyoloji, Ankara, 1992

SARTORI, Giovanni. Demokrasi Teorisine Geri Dönüş, (Çev. M. TURHAN ve T. KARAMUSTAFAOĞLU), Ankara, 1993

TORTOP, Nuri. Mahalli İdareler, Ankara, 1999

TÜRE, Fatih. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu’nda Yerel Yönetimler”, Yerel Gündem 2, Sayı: 5, Mayıs 2000, 34–41

ULUSOY, Ahmet ve AKDEMİR Tekin. Mahalli İdareler, Ankara, 2006

ULUSOY, Ahmet ve VURAL Tarık. “Birleşik Krallıkta (İngiltere ve Galler) Mahalli İdarelerin Görevleri Ve Mali Yapıları”, İller ve Belediyeler Dergisi, (Nisan 2002)

ÜSTÜNİŞİK, Belma. Bazı Ülkelerde Yerel Yönetim Modelleri, Ankara, 1992

YETER, Enis ve KOÇDEMİR, Kadir. Federal Almanya’da Mahallî İdarelerin Bütçe Yapısı, Ankara, 1997

YALÇIN, Ali. “Tanzimatla Beraber Türk Kamu Yönetiminde Meydana Gelen Değişmeler”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara, Nisan 1995

YAYLA, Yıldızhan. Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi, i Mezuniyet Tefrik, i Vezayif, İstanbul,1982

YILDIRIM, Selahattin. Yerel Yönetim ve Demokrasi, Ankara, 1993

YÜCEL Yaşar. “Osmanlı İmparatorluğu’nda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler”, Belleten, Cilt: XXXVIII, No.152, (Ankara 1974)

http://www.avrupakonseyi.org.tr/tur/antlasma/aas_122.htm

<http://www.britannica.com/nations/Germany>

http://www.bundesregierung.de/nn_22672/Webs/Breg/EN/Federal,Governme nt/FunctionAndConstitutionalBasis/BasicLaw/ContentofBasicLaw/content,of,b asic,law.html

<http://www.deltur.cec.eu.int/ab,kurum.html>

<http://www.deltur.cec.eu.int/belediyeler.html>

<http://www.lga.gov.uk/Documents/Briefing/LA%20act%202000.pdf>

<http://www.lga.gov.uk/Documents/Publication/localgovtmatters05.pdf>;

<http://www.electoralcommission.org.uk/referendums/mayoralrefresults.cfm>

<http://www.lga.gov.uk>

http://en.wikipedia.org/wiki/Civil_parish

http://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_England

http://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Germany

http://en.wikipedia.org/wiki/Districts_of_Germany#Types_of_district

[http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_administrative_divisions_of_England#Unitary authorities](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_administrative_divisions_of_England#Unitary_authorities)

http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_municipalities_in_Germany

http://en.wikipedia.org/wiki/Local_education_authority

[http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_England#Metropolitan county](http://en.wikipedia.org/wiki/Local_government_in_England#Metropolitan_county)

http://en.wikipedia.org/wiki/Fire_brigades_in_the_United_Kingdom

http://en.wikipedia.org/wiki/Police_Authority

[http://en.wikipedia.org/wiki/States_of_Germany#Further subdivisions](http://en.wikipedia.org/wiki/States_of_Germany#Further_subdivisions) ;

http://en.wikipedia.org/wiki/Strategic_Health_Authority

http://en.wikipedia.org/wiki/Subdivisions_of_France

<http://www.lga.gov.uk/Documents/Publication/localgovtmatters05.pdf>;

<http://www.mahalli-idareler.gov.tr/>

<http://www.opsi.gov.uk/acts/en1999/1999en29.htm>

<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/00022,,b.htm#1>

<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/00022,,i.htm#84>

<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/00022,,c.htm#39>

ÖZET

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset ve Sosyal Bilimler Anabilim dalında tez konusu olarak “YEREL YÖNETİM YASALARINDA YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN TÜRKİYE’NİN DEMOKRATİKLEŞMESİ SÜRECİ AÇISINDAN İNCELENMESİ” konusunu ele aldım.

Yerel yönetimler her ne kadar daha eskilerde izleri bulunsa da 19. yüzyıl sonrasının bir kurumu olarak ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Aynı zamanda yerel hizmetleri veren bir kamu kurumu olmasının yanında bir sivil toplum kuruluşu olarak gelişmiştir. Türkiye’de yerel yönetimler modernleşme süreci ile birlikte biraz da zorunluluklar sonucunda giren batılı kurumlardan biri olmakla birlikte yaklaşık 150 yılı bulan sürecin sonunda demokratik yaşamın vazgeçilmez kurumlarından biri olmuştur.

İngiltere, Fransa ve Almanya’da yerel yönetimlerinin gelişimi ve bugünkü yapıları kısmen birbirinden farklı olmuştur. Ancak üç ülke hakkında da ortak olarak söylenebilecek husus kentlerin gelişimi ve merkezi iktidara karşı çeşitli hakları kazanmaları yerel yönetimlerin temelini teşkil eder. Türkiye’de özellikle kamu kurumlarında Fransa’nın bir etkisi söz konusudur. Aynı etki yerel yönetimler için de söz konusudur. Hatta 2005 yılında yeniden düzenlenen İl Özel İdaresi Yasasında yapılan düzenleme 1982 yılında Fransa’da yapılan reformların etkilerini taşımaktadır. Bu üç ülkede ortaya çıkan yerel yönetimler bugün Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim sisteminin ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının oluşturulmasında çok önemli bir görev taşımışlardır.

Yerel yönetimler gelişim sürecine bakıldığında sürekli olarak merkezi bürokrasinin yaptığı işleri devralan bir mekanizma da olmuştur. Bu noktadan bakıldığında Yerel yönetimler bir yandan belli kamu hizmetlerinin yerine getirildiği bir resmi kurum hüviyetini taşıırken, diğer yandan da devletin genişlemesi karşısında bir set görevi de görmüştür. Bu özelliği ile de bir sivil toplum kuruluşu olarak algılanmıştır.

Türkiye’de ise yukarıda sözü edilen süreç henüz yeni yaşanmaya başlamıştır. Çok uzun zamandır yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler yapılması gereği tartışılmakta ise de ancak 2005 yılında geniş bir düzenleme yapılabilmektedir. Bunda en önemli sebep kanaatimce merkezi bürokrasinin direnci kadar Politik mekanizmaların da merkezi bir yapısının olmasıdır. Ayrıca diğer bir önemli sebep de ülkemizde batıda yaşanan kentleşme ve sanayileşme sürecinin yaşanmamış olmasıdır. 2005 yılında ülkemizde Köy Kanunu hariç yerel yönetimlerle ilgili yasalarda köklü değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının istediği ve özellikle de politik hayatımızda sürekli talep edilen yerel yönetimler üzerinde vesayet azaltılması, organların seçimlerinde ve görevlerde daha esnek hareket içinde bulunulması gibi hususlar ele alınarak düzenlenmiştir.

Yeni düzenlemelerde yerel yönetimler ile ilgili en önemli husus belediyelerin kanunlarla başka bir kuruma verilmeyen hususlarda yetkili olmalarıdır. Böylelikle yönetmelik genelge ya da emirlerle merkezi idarenin ya da bir kurumun yerel yönetimin yerine geçmesi engellenmiş olmaktadır. Yerel yönetimler yasalarında ki önemli değişikliklerden biri de il özel idaresinde yaşanmıştır. İl Özel İdaresinde Genel Meclise Valinin başkanlık etmesi sona erdirilerek yerel yönetimlerin tüm karar organlarında anayasanın da emrettiği seçilmiş kişilerden oluşması sağlanmıştır. Ancak bu kurumda yeni ortaya çıkan Genel Meclis Başkanlığı Kurumu önümüzdeki süreçte Valinin il genel meclisinin amiri olması pozisyonu devam ettiğinden bazı çatışmaları doğurabilecektir. Kanaatimce bu tartışmalar dahi demokratik yaşayışı olumlu

etkileyecektir. Yine Mahalli İdare Birlikleri yasası ile yetersiz düzeyde dahi olsa köylere Hizmet Götürme Birliği kanuni bir temele oturtulmuştur.

Ancak gene de yapılan değişikliklerin yerel yönetimleri daha da güçlendireceği ve bunun da demokratik hayata olumlu yansıyacağı şüphe götürmemektedir.

ABSTRACT

In this thesis I handled the subject entitled ‘ THE STUDY OF THE CHANGES IN THE LOCAL ADMINISTRATION LAWS IN TERMS OF THE PROCESS OF TURKEY’S DEMOCRATIC BECOMING’ at the Department of Politics and Social Sciences in the Social Sciences Institute of Gazi University.

Local administrations appeared and grew up after the 19th century although their traces are found in the earlier periods. Together with being a public foundation which gives local services, they also develop as a civil society foundation. In addition, local administrations, being one of the foundations which entered Turkey together with the modernization process and partly as a sequel to inevitabilities, has become one of the indispensable foundations Turkey’s democratic lives at the end of a process which has taken approximately 150 years.

The development and the present structures of the local administrations in England, France and Germany partly differ from each other. However, the common matter that can be said about the three countries is that the development of the cities and their winning rights against the central government forms the basis of the local administrations. Especially the French influence is a point at issue in the modern foundations of Turkey. The same influence is also a point at issue for the local administrations. Even the arrangement made in the law of Special Provincial Administration which was arranged again in 2005 contains the effects of the reforms made in France in 1982. Today, the local administrations which appeared in these three countries have a vital role in forming the local

administration system in the European countries and European Local Administration Self-Administration Condition.

When the development process of the Local authorities is taken into consideration, there also emerges a mechanism which constantly takes the roles of the central bureaucracy. From this point, the Local authorities, while carrying the identity of a formal institution in which some of the public utilities are fulfilled, act as a set against the broadening of the state on the other hand. With this characteristic it is perceived as a civil public organization.

In Turkey, the process which is mentioned above has just started to be experienced. Even though the necessity of performing the arrangements related to the Local Authorities has been discussed for a long time; it was only in the year 2005 that a broadened arrangement could have been done. The most important reason for this, in my opinion is that, political mechanisms have as much a central structure as the central bureaucracy has a resistance. Besides, another important reason is that the urbanization and industrialization which was experienced in the west, has not been experienced in Turkey. In 2005 in Turkey, except the Village Act, in the laws related to the Local Authorities radical changes were done. With the performed changes such subjects as the decreasing of guardianship over the Local authorities, the flexibility in the selections of the agencies and in the duties, which are the demands of the European Local Authorities Condition and which are also especially demanded in our politic life constantly, have been arranged.

In the new arrangements, the most important matter on the Local authorities is the authorization of the municipalities over the subjects which are not ascribed to any other institution by laws. Thus, thanks to the circular arrangement or imperatives, the substitution of the Local authorities with central administration or with any institution is avoided. One of the most

important changes in the laws of the Local authorities has been experienced in the Special Provincial Administrations. In the Special Provincial Administrations, bringing end to the Governor's chairmanship to provincial council, it has been secured that Local authorities should consist of the voted people in all its agencies for decision as decreed by the Constitution. However, in the process before , as the statute of Governor's superiority in Provincial Council continues, the General Council Presidency Institution, which has newly emerged in this foundation, may give birth to some conflicts. I am in the opinion that, even these arguments will influence democratic way of life in a positive way. Again, with the law of Local Administration Associations, though at an insufficient level at present, the Association of Conveyance of Service to Villages has been legally settled on a basis. However, again, it is unquestionable that the changes will strengthen the Local authorities and this will also have its reflections in our democratic life.