

ÖZET

Değişimin bir yaşam biçimine dönüştüğü günümüzde, değişim dinamikleri, bütün kurumsal sistemleri daha demokratik, şeffaf ve etkin olmaya yöneltmektedir. Tüm sektörlerde kendini gösteren değişim rüzgârı, biraz geç de olsa kamu yönetimini ve özellikle de yerel yönetimleri değişime zorlamaktadır. Kamu yönetiminin yeniden tanımlanmasına yol açan bu değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirmiş ve yerel yönetimleri, demokratik yönetim anlayışının temel öğelerinden biri olarak kabul etmiştir.

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

Avrupa'da toplumsal gelişmeler ve beklentiler sonucunda ilk olarak orta çağda ortaya çıkmaya başlayan yerel yönetimler, ülkemizde Tanzimat döneminde devlet tarafından suni olarak ortaya çıkarılmıştır. İlk ortaya çıkışından günümüze kadarki süreçte, merkezi yönetimin aşırı denetimi altında bulunan, bu nedenle merkezi yönetim karşısında yetkilerini

kullanamayan ve daha çok merkezi yönetimin bir uzantısı şeklinde algılanan yerel yönetimler, yerel özerklikten ve demokratikleşmeden bir hayli uzaktırlar.

21. yüzyılda yerel yönetimlerin, demokratik yönetim anlayışına en uygun yönetim kurumları olduğu herkesçe kabul görmektedir. Özellikle uluslararası örgütlerden biri olan Avrupa Birliği'nde bu konu sıkça gündeme getirilmekte ve yerel yönetimlerin demokratik ve verimli hizmet üreten bir yönetim birimi haline getirilmesine ilişkin kararlar alınmakta, ilkeler benimsenmektedir. Bu doğrultuda Avrupa Birliği, yerellik (subsidiarity) ilkesini bütün birliği etkileyecek bir biçimde, genel bir ilke olarak benimsemiş ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul ederek üye ülkelerce de benimsenecek ortak bir yerel yönetim politikası oluşturmaya çalışmıştır.

Ülkemizde de yerel yönetimlerin önemi giderek artmaktadır. Zaman içerisinde yerel yönetimlerin demokratikleşmesine ilişkin birçok düzenleme yapılmış ise de başarıya ulaşıldığı söylenemez. Ancak son dönemde, özellikle Avrupa Birliği'ne tam üyelik görüşmelerinin yoğunlaştığı bir süreçte, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine yönelik ciddi reform çalışmaları gündeme gelmiş ve bu alanda birçok yasal düzenlemeye gidilmiştir. Yapılan yeni düzenlemelerle bir yandan yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi diğer yandan da yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin sınırlandırılması hedeflenmektedir. Ancak bunlar yapılamaya çalışılırken yasal düzenlemelerin alt yapısının olup olmadığına dikkat edilmemektedir. Bu nedenle Türkiye Avrupa Birliği ilişkilerinin geleceği ve Türkiye'nin Avrupa Birliği politikası çerçevesinde, yerel yönetim sistemimizin demokratikleştirilmesi için yapılan yeni düzenlemelerin incelenmesi, yerel yönetim sistemimizin geleceği açısından son derece büyük bir önem taşımaktadır.

ABSTRACT

Nowadays, while change is turning out to be a life style, dynamics are forcing all the institutional systems to be more democratic, transparent and effective. The wind of change, showing itself at all sectors, forces the public administration and the local governments to change even if it is a bit late. This process of change leading to the redefinition of public administration, has brought the demands of democratizing the public administration with itself and accepted the local governments as one of the main elements of the democratic management mentality.

Today, local authorities most of which are organized by the constitution of countries as democratic and autonomous institutions has been gaining more importance in their administrative systems day by day. There are some reasons which enormously increase the importance of local authorities. These are central government's failure to fulfil its duties due to increasing of its work load in changing world circumstances; an understanding that local public services must be performed by the nearest local authority; the desire for meeting the local society's expectations fully; achieving efficiency and productivity in public services. Because it is thought that local authorities which are seen as one of the basic institutions of democracy would response better to social demands as the nearest authority to the local society. It is also thought that such authorities would both carry out public services more quickly and more effectively and make the participation of local society to the local administration easier.

The local governments, which first appeared in the Middle Age as a result of the social developments and expectations in Europe, were created artificially by the government in the Tanzimat period, in our country. During the time from the first appearance to the present day, local governments that have been strictly controlled by government and therefore have been inefficient against the public administration, and have been perceived as the

extension of the central government are very far away from being autonomous and democratic.

It is commonly believed that local authorities are the best suitable democratic administrative associations in 21st century. Especially in European Union, one of the biggest international organizations, this issue is often brought up and decisions are made as well as principles are expoused about making local authorities democratic and efficient administration centers. From this perspective, EU has adopted subsidiarity principle as an effect for the whole union. In addition, EU has embraced the condition of “Europe Local Authorities Self-Administration” so that member countries will be able apply common local authority policy as well.

On the other hand, in Turkey the importance of local authorities are becoming more and more important. Although there have been many improvements in order to make local authorities more democratic these efforts have been unsuccesfull. Nowadays, negotiations are taking further step for Turkey to become a full member of EU and some serious reform arrangements have been made as well as legal improvements in order to make local authorities democratic. These arrangements aim to make local authorities democratic also free from administrative supervision restriction. However, while all this work is being done it is not pointed out whether or not there is an infrastructure for these arrangements. For this reason analysing new arrangements to make the system of local authorities more democratic within the framework of the future of Turkey-EU relations and Turkey’s EU policy is crucial for local authorities.

KİŞİSEL KABUL

Yüksek Lisans tezi olarak hazırladığım “AB Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi ve İdari Denetimi” adlı çalışmamı, ilmi ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazdığımı ve faydalandığım eserlerin bibliyografyada gösterdiklerimden ibaret olduğunu, bunlara atıf yaparak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu şeref ve haysiyetimle doğrularım.

20.03.2007

Osman NACAĞ

ÖNSÖZ

Halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimler, dünyada ve Türkiye’de en çok tartışılan konulardan birisidir. Değişen dünyada yerel yönetimlerin önemi her geçen gün biraz daha artmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin çehresi hızlı bir şekilde değişmektedir. Ülkemizde de yerel yönetimler, özellikle Avrupa Birliği süreciyle birlikte, demokratikleşme yönünden büyük bir değişim sürecine girmiştir. Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, yönetim sisteminin doğru ve etkin bir şekilde işlemesi açısından son derece önem taşımaktadır. Ancak bu demokratikleşme süreci içerisinde yerel yönetimlerden beklenen faydanın sağlanabilmesi için, denetim sisteminin çağın gereklerine uygun olarak sağlıklı bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Ülkemizde, yerel yönetimlere ve demokrasiye ilişkin birçok çalışma yapılmıştır. Ancak yerel yönetim sistemimizin demokratikleştirilmesi ve özellikle de Avrupa Birliği’nin bu sürece etkileri ile ilgili çalışmalar oldukça sınırlı sayıdadır. Dolayısıyla yapmış olduğumuz çalışmanın bu alandaki eksikliği bir nebze olsun giderebileceği ümidini taşımaktayım.

Bu çalışma sürecinde tezin alt yapısının oluşturulması konusundaki katkılarından dolayı Yrd. Dr. Ramazan Çağlayan’a, tezin tüm aşamalarında desteğini ve yardımlarını benden hiçbir zaman esirgemeyen danışmanım Yrd. Doç. Dr. Sara Onur’a teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	I
ABSTRACT	III
KİŞİSEL KABUL	V
ÖNSÖZ	VI
İÇİNDEKİLER.....	VII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

LİTERATÜRDE VE TÜRKİYE'DE

YEREL YÖNETİMLER

1.1. KAMU İDARESİNDE YÖNETİM MODELLERİ.....	5
1.1.1. MERKEZDEN YÖNETİM.....	5
1.1.1.1. MERKEZDEN YÖNETİMİN FAYDALARI.....	6
1.1.1.2. MERKEZDEN YÖNETİMİN SAKINCALARI.....	7
1.1.2. YERİNDEN YÖNETİM	8
1.1.2.1. SİYASİ YERİNDEN YÖNETİM	10
1.1.2.2. İDARİ YERİNDEN YÖNETİM	11
1.1.2.2.1. HİZMET YERİNDEN YÖNETİM	12
1.1.2.2.2. MAHALLİ YERİNDEN YÖNETİM (YEREL YÖNETİMLER).....	13
1.2. YEREL YÖNETİMLERİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ	15
1.2.1. YEREL YÖNETİMLERİN FAYDALARI.....	17
1.2.2. YEREL YÖNETİMLERİN SAKINCALARI.....	18

1.3. TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ	19
1.3.1. OSMANLI DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER	19
1.3.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER.....	22
1.4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YÖNETİM SİSTEMİ İÇERİSİNDEKİ ÖNEMİ	27
1.5. TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERİN HUKUKİ DAYANAĞI	30
1.6. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GENEL YAPISI	32

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERDE DEMOKRASİ

2.1. DEMOKRASİ	36
2.1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	36
2.1.2. DEMOKRASİ İLE İLİŞKİLİ TEMEL KAVRAMLAR.....	39
2.1.2.1. ÖZGÖRLÜK.....	40
2.1.2.2. EŞİTLİK	41
2.1.2.3. HALK EGEMENLİĞİ	42
2.1.2.4. YASALLIK-MEŞRUIYET.....	43
2.1.2.5. ÇOĞULCULUK.....	43
2.1.3. DEMOKRASİ BİÇİMLERİ	44
2.1.3.1. DOĞRUDAN DEMOKRASİ	44
2.1.3.2. TEMSİLİ DEMOKRASİ	46
2.1.3.3. KATILIMCI DEMOKRASİ.....	47
2.2. YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ	49
2.2.1. YEREL DEMOKRASİ.....	52

2.2.2. YEREL ÖZERKLİK	54
2.2.3. SİYASAL TEMSİL	57
2.2.4. SİYASAL KATILMA.....	60
2.2.4.1. YEREL YÖNETİMLERDE SİYASAL KATILMA.....	63
2.2.4.2. YEREL YÖNETİMLERDE SİYASAL KATILMA YÖNTEMLERİ 65	
2.2.4.2.1. GELENEKSEL KATILMA YÖNTEMLERİ	66
2.2.4.2.1.1. SEÇİMLER YOLUYLA KATILMA.....	66
2.2.4.2.1.2. HALK OYLAMASI YOLUYLA KATILMA	68
2.2.4.2.1.3. REFERANDUM YOLUYLA KATILMA.....	69
2.2.4.2.2. MODERN KATILMA YÖNTEMLERİ.....	69
2.2.4.2.2.1. İNTERNET YOLUYLA KATILMA.....	70
2.2.4.2.2.2. YEREL MECLİS TOPLANTILARI YOLUYLA KATILMA	72
2.2.4.2.2.3. KAMUOYU ARAŞTIRMALARI YOLUYLA KATILMA..	73
2.2.4.2.2.4. BİREYSEL BAŞVURU YOLUYLA KATILMA	75

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMLERDE

İDARİ DENETİM

3.1. YEREL YÖNETİMLERDE İDARİ DENETİM.....	76
3.1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	77
3.1.1.1. DENETİM.....	77
3.1.1.2. İDARİ DENETİM	79
3.1.2. İDARİ DENETİM TÜRLERİ	81

3.1.2.1. HİYERARŞİK DENETİM (İÇ DENETİM)	81
3.1.2.2. İDARİ VESAYET DENETİMİ (DIŞ DENETİM)	83
3.1.2.2.1. İDARİ VESAYET MAKAMLARI	87
3.1.2.2.2. ORGANLAR VE KAMU GÖREVLİLERİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ.....	88
3.1.2.2.3. KARARLAR VE İŞLEMLER ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ	89
3.1.3. İDARİ DENETİMİN HUKUKSAL ÇERÇEVESİ VE 5393 SAYILI YENİ BELEDİYE KANUNUNDA İDARİ DENETİM	90
3.2. YEREL YÖNETİMLER VE İDARİ DENETİM İLİŞKİSİ	92
3.2.1. YEREL DEMOKRASİ VE İDARİ DENETİM İLİŞKİSİ	93
3.2.2. YEREL ÖZERKLİK VE İDARİ DENETİM İLİŞKİSİ.....	95

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİKLEŞMESİNDE AB SÜRECİNİN ETKİSİ

4.1. AVRUPA BİRLİĞİNİN YEREL YÖNETİM POLİTİKASI	99
4.2. YERELLİK (SUBSİDİYARİTY) İLKESİ.....	105
4.2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	105
4.2.2. AVRUPA BİRLİĞİNDE YERELLİK İLKESİ	108
4.2.3. TÜRKİYE'DE YERELLİK İLKESİ	112
4.3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI	115
4.3.1. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTINI HAZIRLAYAN SÜREÇ.....	115

4.3.2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTININ KAPSAMI VE NİTELİĞİ.....	118
4.3.3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTININ TÜRKİYE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	121
4.4. TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE DEMOKRATİKLEŞME	123
4.5. AB SÜRECİNDE TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERDE YAPILAN REFORM GİRİŞİMLERİ	127
4.5.1. KAMU YÖNETİMİ TEMEL YASA TASARISI	128
4.5.1.1. <i>TASARININ KAPSAMI VE NİTELİĞİ</i>	128
4.5.1.2. <i>TASARININ DEĞERLENDİRİLMESİ</i>	130
4.5.2. 5393 SAYILI YENİ BELEDİYE KANUNU	132
4.5.2.1. <i>KANUNUN GENEL ÇERÇEVESİ</i>	132
4.5.2.2. <i>KANUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ</i>	134
4.5.3. 5302 SAYILI YENİ İL ÖZEL İDARESİ KANUNU.....	138
4.5.2.1. <i>KANUNUN GENEL ÇERÇEVESİ</i>	138
4.5.2.2. <i>KANUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ</i>	139
SONUÇ VE ÖNERİLER	141
KAYNAKÇA	149

GİRİŞ

Bütün dünyada toplumsal yapıyı ve yönetim anlayışlarını derinden etkileyen hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21. yüzyılda da devam edeceği anlaşılan bu değişim ve dönüşüm süreci her alanda olduğu gibi kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde derin etkiler bırakmaktadır. Kamu yönetiminin yeniden tanımlanmasına yol açan bu değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirmiş ve yerel yönetimleri, demokratik yönetim anlayışının temel öğelerinden biri olarak kabul etmiştir.

Geleneksel temsil yönteminin yetersiz kaldığı, daha demokratik bir yerel yönetim için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, siyasal katılma, yerel özerklik ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği bilinmektedir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlere, daha çok görev ve sorumluluk verilmesi, yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari denetimin sınırlandırılması, merkezî idare ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesi, kamu hizmetlerinin tamamının olmasa dahi bir kısmının, halka en yakın hizmet birimlerince yerine getirilmesi, hizmetlerde etkinlik ve verimliliği beraberinde getirmektedir. Bu kapsamda gerek gelişmiş, gerekse de gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin ağırlığı ve önemi artış göstermekte ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili birçok çalışma gündeme gelmektedir. Söz konusu çalışmalar, aşırı denetimden arındırılmış, güçlü ve demokratik bir yerel yönetim uygulamasını hedeflemektedir.

Denetim sistemlerinde de, 1950'lerden itibaren gerek teori ve uygulanmasında, gerek kurumsal yapısı ve niteliğinde önemli değişimler görülmektedir. Denetim sistemini, demokratik yerel yönetim anlayışından ayrı düşünmek mümkün değildir. Çünkü demokratikleşmeyle birlikte yerel yönetimlere tanınan görev ve yetkilerin kullanımında büyük oranda özerklik

tanınmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlere aktarılan görevlerin zamanında ve kanunlara uygun olarak yerine getirilip getirilmediğini gözlemlemek ve eğer bir aksama mevcut ise düzeltilmesi yolunda önlemler almak için denetim sisteminin var olması ve sağlıklı bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Ancak yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari denetiminin çağın gereklerine göre yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

Günümüzde benimsenen yaygın bir görüşe göre yerel yönetimler, özgürlük, eşitlik, temsil, katılma gibi demokrasinin ilkelerini ve amaçlarını gerçekleştiren kurumlardır. Demokratik sistemin önemli bir unsuru olarak çoğulculuğun, halk katılımının, halkın tercihleri ile talep ve beklentilerinin yönetime yansıtılmasında yerel yönetimlerin önemli rolleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler, halkın katılımını sağlamada merkezî idareye göre çok daha fazla imkân ve yeteneklere sahiptir. Bu nedenle demokratik yönetim anlayışlarının benimsendiği uluslararası metinlerde ve özellikle Avrupa Birliği bünyesinde yerel yönetimler ön plana çıkmakta ve yerel yönetimlerin demokratik yönetim anlayışının temel kurumlarından biri haline gelmesi için ortak politikalar geliştirilmeye çalışılmaktadır.

Avrupa'da toplumsal gelişmeler ve beklentiler sonucunda ilk olarak orta çağda ortaya çıkmaya başlayan yerel yönetimler, ülkemizde Tanzimat döneminde devlet tarafından suni olarak ortaya çıkarılmıştır. İlk ortaya çıkışından günümüze kadarki süreçte, merkezi yönetimin aşırı denetimi altında bulunan, bu nedenle merkezi yönetim karşısında yetkilerini kullanamayan ve daha çok merkezi yönetimin bir uzantısı şeklinde algılanan yerel yönetimler, yerel özerklikten ve demokratikleşmeden bir hayli uzaktırlar. Ancak son dönemde, özellikle Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin hız kazanmasıyla birlikte, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi ve aşırı denetimin sınırlandırılmasına ilişkin ciddi yapısal reformlar yapılmaktadır. Yapılan yeni düzenlemeler, sadece mevcut yasaların birkaç maddesini değiştirmeye yönelik düzenlemeler olmayıp, Cumhuriyetin ilk yıllarından beri uygulanagelen birçok yasayı yürürlükten kaldırmaktadır. Yapılan yeni

düzenlemelerin, yerel yönetimlerin geleceğine yön verecek yasalar olması dolayısıyla incelenmesinde yarar görülmektedir.

Çalışmada, konuyla ilgili yerli ve yabancı birincil ve ikincil kaynaklardan büyük ölçüde yararlanılmıştır. Gerek dünyadaki ve Türkiye'deki yerel yönetimler, gerek demokrasi, gerek denetim ve yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari denetim, gerekse Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerin demokratikleşmesine etkisi ile ilgili konferans, çalışma ve eserlerden özgün olanlara daha çok yer verilmiştir. İncelediğimiz yerli ve yabancı kaynakların yeterli içerikli olması, çalışmamızda kolaylık sağlarken, literatür taramasında ve kaynakların kullanılmasında hassas ve seçici davranmamıza da imkan sağlamıştır.

Bu çalışmada Türkiye'de yerel yönetimlerin kavramsal çerçevesi, ortaya çıkması, gelişim süreci, nitelikleri, denetimi, algılanış biçimi ve demokratikleşmesi ile Avrupa birliğine üyelik sürecinin yerel yönetimlerin demokratikleşmesine olan etkileri analiz edilmektedir. Yerel yönetimler ile idari denetim ve yerel yönetimle ile demokrasi arasındaki ilişkilerin sağlıklı bir şekilde açıklanabilmesi için de, demokrasi kavramı, türleri, temel unsurları ve yerel yönetimlerle olan ilişkilerine, denetim ve idari denetim kavramlarına, idari denetimin uygulanış biçimlerine ve son düzenlemelerdeki şekline de yer verilmiştir. Ancak Türkiye'de demokratikleşme sürecinin bir hayli geniş bir yelpazeye sahip olması dolayısıyla çalışma, Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlerimizin demokratikleşmesine olan etkisiyle sınırlandırılmaya çalışılmıştır.

Bu çerçevede birinci bölümde, genel olarak yönetim modelleri ile yerel yönetimlerin kavramsal çerçevesi, Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya çıkması, gelişim süreci ve yapısal durumu ele alınmış ve bu süreç içerisinde yerel yönetimlerin yapısal olarak hangi konumda yer aldıkları incelenmeye çalışılmıştır.

İkinci bölümde demokrasi kavramı, demokrasinin temel unsurları, uygulanma biçimleri ele alınmış ve demokrasinin temel ilkeleri ile yerel yönetimler arasındaki ilişki açıklanmaya çalışılmıştır. Ayrıca yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişkinin koşulları, amaçları, olumlu ve olumsuz yönleri de yine bu bölüm içerisinde ele alınarak irdelenmeye çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde yerel yönetimler ve demokrasi açısından son derece önemli bir konu olan denetim ve idari denetim kavramları, türleri, uygulanma biçimleri, yeni yasalardaki konumları ile yerel yönetimlerin demokratikleşmesi ve idari denetim arasındaki ilişki derinlemesine ele alınarak incelenmeye çalışılmıştır.

Son bölümde Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere bakış açısı ile politikasına ilişkin olarak yerellik (subsidiarity) ilkesi ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ele alınmış ve Avrupa Birliği'nin, Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin demokratikleşmesi üzerindeki etkileri, Avrupa Birliği'ne tam üyelik süreci ve son dönemde üyelik sürecine yönelik yapılan yasal düzenlemeler açısından incelenmeye çalışılmıştır.

Ülkemizde de yerel yönetimlerin önemi, her geçen gün biraz daha artmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin demokratikleşmesine ilişkin birçok çalışmanın yapılması bir zorunluluk haline gelmektedir. Bu amaçla, özellikle Avrupa Birliği'ne tam üyelik görüşmelerinin yoğunlaştığı bir süreçte, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine yönelik ciddi reform çalışmaları gündeme gelmiş ve bu alanda birçok yasal düzenlemeye gidilmiştir. Türkiye Avrupa Birliği ilişkilerinin geleceği ve Türkiye'nin Avrupa Birliği politikası çerçevesinde, yerel yönetim sistemimizin demokratikleştirilmesi için yapılan çalışmaların ve yeni yasal düzenlemelerin incelenmesi, yerel yönetim sistemimizin geleceği açısından son derece büyük bir önem taşımaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

LİTERATÜRDE VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

1.1. KAMU İDARESİNDE YÖNETİM MODELLERİ

Dünya üzerinde, tüm ülkeler için uygulanabilen tek bir yönetim modelinden söz etmek mümkün değildir. Her ülkede, merkezi yönetim ve yerinden yönetim birlikte uygulanmaktadır. Ancak ülkelerin özelliklerine göre idarenin yapısı, bir ülkeden diğer ülkeye farklılıklar göstermektedir. Bazı ülkelerde merkezi yönetim, idare içinde büyük bir paya sahipken, bazı ülkelerde de yerinden yönetim, idarenin büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Burada iki kavramı da incelemek yerinde olacaktır.

1.1.1. MERKEZDEN YÖNETİM

Merkezden yönetim (*centralisation*), “*vatandaşlara sunulacak kamu hizmetlerinin, belediye, köy, üniversite, KİT, TRT gibi devletten ayrı kamu tüzel kişileri tarafından değil, doğrudan doğruya devlet tarafından yürütülmesini öngören bir ilkedir*”. Bir başka deyişle bir devletin sınırları içerisinde, kamu otoritesi ve kamu hizmetlerinin, devlet tüzel kişiliği adına, merkezi yönetim ya da merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer alan tek bir merkezden yerine getirilmesine merkezden yönetim denilmektedir. Merkezden yönetimde tüzel kişilik yoktur ve merkezi idare, devlet tüzel kişiliğini kullanan bakanlıklardan meydana gelmektedir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi merkezi yönetim tarafından gerçekleştirileceği için projeler merkez tarafından yapılmakta ve projelere yönelik kaynaklar merkezden karşılanmaktadır. Ayrıca, merkezi yönetimin taşradaki görevlerini yerine getiren bir taşra teşkilatı bulunmaktadır. Bu birim, merkezi yönetimin bir uzantısı konumunda olup, yetki genişliği ilkesine göre örgütlenmekte ve kendi

başlarına hareket edememektedir.¹ Bir başka deyişle merkezi yönetim, kendisine ait yetkilerden, taşraya ilişkin olanları, yetki genişliği ilkesine istinaden, kendi görevlendirdiği taşra yöneticilerine devretmektedir. Bu sayede kamu hizmetlerin yerine getirilmesinde, belirli ölçüde de olsa etkinlik ve verimliliği sağlamak istemektedir.

Merkezi yönetimde karar mercileri merkeze bağlı olarak hareket etmekte olup, kararların merkez tarafından alınması esastır. Ayrıca, bu sistemde kaynakların tahsisi ve kullanılması, personel atamaları ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ile ilgili işlemler merkezi yönetim veya merkezi yönetime bağlı kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu sistemde merkez çok güçlü bir yapıya sahiptir. Özellikle kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi sürecinde merkezi yönetim, son ve kesin karar merciidir.²

Merkezi yönetim sisteminde, yasama, yürütme ve yargı erkleri merkezde toplanmıştır. Bu sebeple devlet, başkent teşkilatı tarafından yönetilmektedir. Böyle bir örgütlenme modeli daha çok ulus devletlerde görülmektedir. Ancak her ulus devletin, mutlak olarak merkezîyetçi olması söz konusu olmamaktadır. Çünkü ulus devletlerde de, merkezi yönetim sisteminin yanında mutlaka, sınırlı da olsa, yerinden yönetim sistemine yer verilmektedir.³

1.1.1.1. MERKEZDEN YÖNETİMİN FAYDALARI

Merkezi yönetimin ağırlıklı olarak uygulanmasının çok önemli faydaları bulunmaktadır. Özellikle bölünme ve terör tehlikesi altında olan ülkelerde, ülkenin birliğini ve bütünlüğünü sağlamada ve bölgeler arasındaki

¹ GÖZLER, KEMAL, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003, s. 115–116., SENCER, Muzaffer, **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Alan yayınları, İstanbul, 1986, s. 290.,

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Yayınları, Ankara, 1998, s. 35.

² ÇEVİK, Hasan Hüseyin, **Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004, s. 108.

³ KÖSE, Ömer, "Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 52, Ocak-Mart, 2004, s. 4.

dengesizliklerin ortadan kaldırılmasında önemli roller üstlenmektedir. Diğer taraftan merkezi yönetim, uluslararası alanda ülkenin daha sağlıklı bir şekilde temsil edilmesini ve daha iyi ilişkiler kurulmasını da temin etmektedir.⁴

Merkezden yönetimin bir diğer faydası da, kamu hizmetlerinin ülkenin her köşesine aynı şekilde ulaştırılması ve aynı biçimde uygulanmasıdır. Ayrıca hizmetlerin yerine getirilmesinde görev alan kamu çalışanlarının, yerel etkilerden ve baskılardan kurtulmalarını da sağlamaktadır. Diğer taraftan merkezi yönetim, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerekli olan kaynak ve uzmanlaşma açısından da oldukça zengin olup, kaynakların doğru ve sağlıklı bir şekilde kullanılmasını temin etmektedir.⁵

1.1.1.2. MERKEZDEN YÖNETİMİN SAKINCALARI

Bütün kararların merkez tarafından alınması ve en küçük bir karar için dahi merkeze sorulması kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi büyük oranda arttırmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak da, kamu hizmetlerinin yerel ihtiyaçlara uygun olarak yerine getirilmesi güçleştirmekte, hizmetlerin yerine getirilmesinde büyük çaplı gecikmeler ve aksamalar meydana gelmektedir. Merkezden yönetim sisteminde, kamu görevlileri başkent teşkilatı tarafından atandığı için kamu görevlileri, kamu hizmetlerinin gereklerini yerine getirmekten ziyade, merkezi yönetimin emirlerini uygulamaktadır.⁶

Merkezden yönetim sistemi, aşırı karmaşık yapısıyla halkı yönetimden uzaklaştırmakta ve halkın yönetime katılımını zorlaştırmaktadır. Bu sistemde halk, daha çok bir seyirci olarak düşünülmekte, alınan kararları etkileyememektedir. Bu yapıyla merkezden yönetim sistemi, demokratik yönetim anlayışıyla bağdaşmamaktadır.⁷ Bütün bu sakıncaları ortadan

⁴ ÇEVİK, a.g.e., s. 108-109.

⁵ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 36.

⁶ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 37.

⁷ GÖZLER, a.g.e., s. 118.

kaldırılabilmek için devletler, mutlak olarak yönetim sistemlerinde, merkezi yönetimin yanında yerinden yönetime de yer vermişlerdir.

1.1.2. YERİNDEN YÖNETİM

Yerinden yönetim, “Adem-i merkeziyet” (*décentralisation*) olarak da ifade edilmektedir. “Adem-i merkeziyet (yerinden yönetim) icrai kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını tazammun eden (içeren) bir sistemdir.”⁸ Adem-i merkeziyet iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi, merkezi yönetimin örgüt yapısı ve hiyerarşisi içinde yer alan, merkezi yönetimin yerel nitelikli bir uzantısı şeklinde ortaya çıkan ve merkezi yönetime ait kamu hizmetlerini yerine getirmek amacıyla kurulmuş, merkezin belirli yetkilerini kullanan kurumlardır. Bu tür örgütlenme modelinde yetki genişliği ilkesi uygulanmaktadır. İkincisi ise, yasama organı tarafından yasalarca oluşturulan, ileriki kısımlarda detaylı olarak incelenen yerel yönetimlerdir.⁹ Bir başka deyişle yerinden yönetim kuruluşları, hem merkezi yönetimin bir alt birimi gibi kabul edilmekte hem de işlevsel uzmanlaşmanın bir gereği olarak merkezi yönetimden ayrılmakta ve farklı bir otorite olarak, yerel halkın beklentilerini karşılayarak kamu hizmetlerini yerine getirmektedir.¹⁰

Geniş anlamda yerelleşme anlamına gelen desantralizasyon kavramı, klasik anlamda, “merkezi yönetimden yerel yönetime doğru, yetki, görev ve kaynak transferini” ifade etmektedir. Modern anlamda desantralizasyon ise, “merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, kaynak oluşturma ve bunları yürütme gibi bir takım idari yetkilerin, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (Vakıf ve Dernek gibi) aktarılmasıdır.” Görüldüğü

⁸ ONAR, Sıddık, Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, Cilt: 2, İstanbul, 1966, s. 610.

⁹ ERTAN, Birol, “Yerel Yönetim Kavramı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 1, Ocak 2002, s. 22.

¹⁰ KÖSE, a.g.m., s. 9-10.

üzere desantralizasyon kavramı sayesinde yerel yönetimlerin yetkileri arttırılmakta ve böylece yerel yönetimler güçlendirilmektedir.¹¹

“Yerinden yönetim, bazı kamu hizmetlerinin devlet dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir.” Diğer bir ifadeyle *“Merkezden yönetimin tersine yerinden yönetim, topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idari teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir.”*¹² Kamu yönetiminin yapısal olarak ikiye ayrılmış olması, karar alma sürecindeki keyfiyeti, kısmen de olsa azalmakta ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkezi yönetime bağımlılığı azaltmaktadır.

Yerinden yönetim birimleri, tüzel kişiliğe sahip, kendi organları ve personeli olan, organları yerel halk tarafından seçilen, kendi sınırları içinde yaşayan vatandaşlara yönelik kamu hizmetlerini yerine getiren ve yerel özerkliği bulunan anayasal kurumlardır.¹³ Yerel yönetimler, özel hukuk açısından da tüzel kişiliğe sahiptirler. Bu sebeple tüzel kişilere has medeni hakları kullanma yetkisine de sahiptirler.¹⁴

Yerinden yönetim sistemi, kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi ortadan kaldırmakta ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesindeki aksamaları gidermektedir. Hizmetleri yerine getirirken, kaynakların etkin bir şekilde kullanılmasına da sağlamaktadır. Çünkü bulunduğu yerin ihtiyaçlarını merkeze göre daha iyi belirleme imkânına sahiptirler. Ayrıca halkın yönetime

¹¹ ERYILMAZ, Bilal, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, Mart 1995, s. 90.

¹² GÖZLER, a.g.e., s. 121., GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 35., GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku Dersleri**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996, s. 58.

¹³ KÖSE, a.g.m., s. 5.

¹⁴ AYTAÇ, Fethi, **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler**, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara, 1994, s. 4.

katılımını üst düzeyde sağladıkları için demokratikleşme açısından da büyük önem taşımaktadırlar.¹⁵

Ülkemizde her iki sistemde ortak olarak uygulanmaktadır. Anayasamızın 123. maddesinde, “*idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*” ifadesine yer verilmektedir. Yine anayasanın 126. maddesinde merkez yönetimin yerel örgütlenmesinin yetki genişliği esasına dayandığı ifade edilmektedir.¹⁶ Böyle olmakla birlikte ülkemizin merkeziyetçi bir yapıya sahip olması dolayısıyla, merkezi yönetim sisteminin daha ağırlıklı olarak uygulanmaktadır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak ta, yerel yönetimlere gereken önemin verilmediği, yerel yönetimlerin sürekli olarak merkezi yönetimin bir taşra teşkilatı şeklinde algılandığı genel kabul görmektedir.

1.1.2.1. SİYASİ YERİNDEN YÖNETİM

Siyasi yerinden yönetim, doğrudan devlet yönetimiyle ilgilidir. Çünkü siyasi yerinden yönetim sisteminde, yerel yönetim birimlerinin her biri ayrı ayrı yasama, yürütme ve belirli ölçülerde yargı yetkisine sahiptir.¹⁷ ABD, İsviçre ve Almanya gibi, federal sistemle yönetilen ülkelerde görülen bu yapıda, yerel yönetimlerin özerklikleri kendi istekleri dışında merkezi idarece sınırlandırılmamakta ya da kaldırılmamaktadır.¹⁸ Bir diğer ifadeyle siyasi yerinden yönetim, siyasi otoritenin merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasında paylaşılması şeklinde de tanımlanabilmektedir.¹⁹

¹⁵ KÖSE, a.g.m., s. 5.

¹⁶ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **T.C. 1982 Anayasası**, Turhan Yayınları, Ankara, 2005, s. 151–153.

¹⁷ KÖSE, a.g.m., s. 6.

¹⁸ GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi Ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997, s. 42.

¹⁹ UZUN, Turgay-KURT, Hüseyin, “Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler Ve Sorunları”, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Edi: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, 2002, s. 77.

Siyasi yerinden yönetim sisteminde, yerel yönetim birimleri, özellikle kendi bölgeleri içinde büyük bir hareket serbestliğine sahiptir. Özellikle yürütmede kendini gösteren bu serbestlik, belirli ölçülerde de olsa yasama ve yargı alanlarında da kendini göstermektedir. Yerel yönetim birimleri devletin birçok yetkisine ortak olmaktadır. Ancak siyasi yerinden yönetim sistemi, yerinden yönetim birimlerine, iç işleyişlerinde büyük ölçüde serbestlik tanırken, dış ilişkiler de aynı ölçüde serbestlik tanımamaktadır.²⁰ Yerinden yönetim birimleri, dış ilişkilerde merkezi yönetimden izinsiz hareket edemedikleri gibi, merkeze yönetimin politikasının dışına da çıkamamaktadırlar.

1.1.2.2. İDARİ YERİNDEN YÖNETİM

İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleri ile teknik donanım gerektiren, ticari amaçlı veya kültürel nitelikli kamu hizmetlerinin, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısının dışında teşkilatlanan ve yerel özeğe sahip kamu tüzel kişilerin yerine getirilmesidir. İdari yerinden yönetim sisteminde yasama, yürütme ve yargı yetkileri merkezi yönetimde toplanmıştır. Bu sistemde yerel yönetimlere sadece görevleriyle ilgili yürütme yetkisi verilmiştir. İdari yerinden yönetim sisteminde, yerinden yönetim kurumlarının, görevleri, hakları ve yetkileri anayasa ve yasalarda açıkça ifade edilmekte olup, bu kurumlara verilen yetkiler büyük oranda sınırlandırılmaktadır. Bu nedenle idari yerinden yönetim kurumları, büyük ölçüde merkeze bağımlıdır.²¹ Her ne kadar merkezi yönetimin teşkilat yapısı ve hiyerarşik denetimi altında yer almasalar da, merkezi yönetimin belirli şekillerde yerel yönetimleri denetleme yetkisinin olması ve mali kaynaklarının büyük bir kısmının merkezi yönetimlerden karşılanması böylesi bir bağımlılığı ortaya çıkarmaktadır.

²⁰ ÇAM, Esat, **Çağdaş Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 2000, s. 292.

²¹ ULUSOY, Ahmet- AKDEMİR, Tekin, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002, s. 23.

Bu sistemde amaç, hizmetlerin ve kaynakların belirli bir kısmının yerel yönetimlere devredilerek, hizmet ve kaynak kullanımı ile ilgili kararların halka en yakın yerel yönetim birimlerince alınması ve bu sayede etkin ve verimli hizmet ve kaynak kullanımının sağlanmasıdır. Diğer taraftan bu sistem sayesinde bürokrasi ve maliyetler azaltılmakta, halkın yönetime katılım olanaklarını artırılarak katılımcı demokrasi gerçekleştirilmektedir.²²

İdari yerinden yönetim, hizmet yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim (yerel yönetimler) olarak kendi içinde de ikiye ayrılmaktadır.²³ Ancak bazı yazarlar tarafından, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da, idari yerinden yönetim sistemi içerisinde kabul edilmekte ve bu yapı içerisinde değerlendirilmektedir.²⁴

1.1.2.2.1. HİZMET YERİNDEN YÖNETİM

Hizmet yerinden yönetim, özellikle kamu hizmetlerinin yoğunlaşması ve çeşitlerinin artması, bu hizmetlerin özel ve teknik bir uzmanlık gerektirmesi sonucunda ortaya çıkmıştır.²⁵ Hizmet yerinden yönetim kuruluşları merkez hiyerarşisi dışında yer almaktadır. Bu kuruluşlar kendilerine bırakılan kamu hizmetleriyle ilgili konularda yürütme yetkisine sahiptirler. Ayrıca bu kurumlar kamu tüzel kişiliğine ve ayrı bir bütçeye sahiptirler. Hizmet yerinden yönetim kurumları ülkemizde yönetsel, sosyal, bilimsel, ekonomik ve mesleki alanlarda yer almaktadır. Bu kuruluşlara örnek olarak; Üniversiteler, KİT'ler, SSK, ticaret ve sanayi odaları, TRT gibi kurumlar gösterilebilir.²⁶

²² KAYA, Erol, **Yerel Yönetimler Reformu Ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İlke Yayınları, İstanbul, 2003, s. 35.

²³ GÖZLER, a.g.e., s. 124., KAYA, a.g.e., s. 35.

²⁴ ÖZAY, İlhan, **Günüşığında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s. 131,195., ÇAĞLAYAN Ramazan, **İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku**, vb...

²⁵ GÖRMEZ, a.g.e., s. 42.

²⁶ YALÇINDAĞ, Selçuk, "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, Mart 1995, s. 6.

1.1.2.2.2. MAHALLİ YERİNDEN YÖNETİM (YEREL YÖNETİMLER)

Mahalli yerinden yönetimler (yerel yönetimler), belirli bir bölgede yaşayan kişilerin ortak ihtiyaçlarını, yerel halkın kendi seçtikleri organları tarafından yönetilen ve yine kendi örgütsel yapıları eliyle kamu hizmetlerini yerine getiren kurumlardır.²⁷ Diğer bir ifadeyle, idari nitelikteki bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin, merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında kalan, karar ve yürütme organları seçmelerinin oylarıyla belirlenen, faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan bölge, il, belediye ve köy gibi kurumlara verilmesidir.²⁸

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

Yerinden yönetim sisteminin en eski örneklerinden biri olan mahalli yerinden yönetim sistemi, günümüzde ülkelerde değişik şekillerde uygulanmaktadır. Mahalli yerinden yönetim sistemi, özellikle ülkelerin uyguladıkları devlet sistemlerine paralel olarak değişiklik göstermektedir. Örneğin “ABD’de mahalli yerinden yönetim birimi olarak *Counties, Municipalities (belediye), Townships (şehir), School Districts ve Special Districts’ler sayılabilir. İngiltere’de bu yönetim biçimleri County (ilçe) ya da*

²⁷ KÖSE, a.g.e., s. 6.

²⁸ UZUN, Turgay-KURT, Hüseyin, a.g.m., s. 78.

*Shire (bölge), District (mahalle) ya da Hundred, Townships yada Parish (mahalle, semt)'dir. Fransa'da Les Regions (Bölge), Les Departements (İl), Les Communes (Komün) olarak ayrılan yerel yönetimler, ülkemizde ise İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler” olmak üzere üçe ayrılmaktadır.*²⁹

²⁹ GÖRMEZ, a.g.e., s. 43.

1.2. YEREL YÖNETİMLERİN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Yerel yönetimler, insanların yaradılışları gereği bir arada ve bir topluluk halinde yaşamalarının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan toplumsal kurumlardır.³⁰ Yerel yönetimlerin tarihsel kökenleri, Avrupa'daki ortaçağ komünlerine dayanmakla birlikte, günümüzdeki yerel yönetimlerin ilk örnekleri, özellikle 19. yüzyıl başlarında ortaya çıkmaya başlamıştır. 20 yüzyılda yönetim anlayışının değişmeye başlamasıyla birlikte, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve demokratik gelişmenin hızlanmasına katkı sağlayan kurumlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Gerçekten de yerel yönetimlerin ortaya çıkışının siyasal temelini demokrasi oluşturmaktadır.³¹ Avrupa'da yerel yönetimler, toplumsal gelişmelerin doğal bir sonucu olarak kendiliğinden ortaya çıktıklarından, sağlam bir yapıya sahiptirler ve demokrasinin bütün topluma yayılmasında önemli bir görev üstlenmişlerdir. Ancak doğu toplumlarında yerel yönetimler, toplumsal bir gelişmenin sonucunda değil, devlet eliyle oluşturulmuşlardır. Bu nedenle, güçlü bir yapıya sahip olmadıkları gibi, demokrasinin yayılmasında da önemli bir etkileri olmamıştır.³²

Yerel yönetimler, yerel toplulukların ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, yerel, kültürel ve refaha yönelik hizmetleri yerine getirmek için belli bir hukuk düzeni içinde kurulan ve bu hizmetleri kanunlarca kendisine verilen yetkiler ile kendi sorumluluğunda yerine getiren, insanı ve insan haklarını yerel demokrasinin temeli kabul eden, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini kabul edip, işleyişinde bu ilkeleri hayata geçiren, karar organları halk tarafından seçilen, yerel özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.³³

³⁰ KÖSE, a.g.m., s. 12.

³¹ GÖRMEZ, a.g.e., s. 30-31,50.

³² ÖZSOYLU, Fazıl Ahmet, **Türkiye'de Kamu Sektörü**, Nobel Yayınları, Ankara, 2006, s. 39.

³³ YILDIRIM, Selahattin, **Yerel Yönetim Ve Demokrasi**, IULA-EMME Yayınları, İstanbul, 1993, s. 3., NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, 5. Baskı, İstanbul, 1994.

Yerel yönetimlerin demokratik niteliği göz önüne alınarak yapılan tanıma göre, “Yerel topluluk üyelerinin (belde halkının) ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimlerince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim”dir.³⁴

Yerel yönetimlere ilişkin evrensel nitelikler, Türkiye tarafından da onaylanmış olan Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetim Birliği'nin (IULA) belgelerinde, “Belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il, vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, birarada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir” şeklinde ifade edilmektedir.³⁵

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

³⁴ KÖSE, a.g.m., s. 9.

³⁵ YALÇINDAĞ, Selçuk, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 3, Eylül 1991, s. 123.

bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için (vergi salmak yetkisini içerecek biçimde) çeşitli yollarla kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetler için kullanmak ve hizmetleri yürütmek için örgüt yapılarını kurmak konularında yönetsel özerklikten yararlanırlar.”³⁶

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

1.2.1. YEREL YÖNETİMLERİN FAYDALARI

Yerel yönetimler, vatandaşların kamu mal ve hizmetlerinden özgürce yararlanmalarını sağlamakta, hizmetlerin etkinliğini arttırmaktadır. Yerel ihtiyaçları daha hızlı ve daha ekonomik bir şekilde karşılamaktadır. Çünkü halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimler, yerel halkın beklentilerini tam olarak bildikleri için, beklentileri gerçekleştirmek amacıyla yapılan kamu hizmetlerinde, kaynakları optimal bir şekilde kullanabilmektedir. Böylece kaynakların kullanımındaki israf önlenmekte ve ekonomik açıdan fayda sağlanmaktadır.³⁷

Kamu yönetiminde, merkezi yönetimlerin yanında yerel yönetimlere de yer verilmesinin nedenlerinden biri de, yerel yönetimlerin sosyo-ekonomik gelişmede önemli bir rolünün olmasındandır.³⁸ Yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak uygulandığı ülkelerde, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki

³⁶ YALÇINDAĞ, a.g.m., s. 123.

³⁷ TEKELİ, İlhan, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 2, Haziran 1983, s. 3.

³⁸ GÖRMEZ, Kemal, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 328.

ilişkilerin daha verimli bir şekilde düzenlemekte, vatandaşların merkezi otoriteye olan bağımlılığını azaltmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler halkla çok daha kolay, etkin ve verimli bir iletişim kurabilmektedirler. Günümüzde yerel yönetimler, özgürlüklerin sağlanmasında ve demokratik toplum yapılarının oluşturulmasında önemli bir araç olarak görülmektedir.³⁹

1.2.2. YEREL YÖNETİMLERİN SAKINCALARI

Yerel yönetimlerin en önemli sakıncası, aşırı güçlenmeleri durumunda siyasi bölünme tehlikesi taşıyan ülkeler için, bir tehdit unsuru olabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin aşırı derecede güçlenmesi ve merkezi yönetim tarafından tam olarak denetlenememesi durumunda, bölgeler arasında bir dengesizliğe neden olabileceği gibi, bu kurumlar, bazı grupların çıkarlarının korunduğu, halkın hiç temsil edilemediği birimler haline de gelebileceği öne sürülmektedir.⁴⁰

Mali kaynaklarının sınırlı olması dolayısıyla, büyük kaynak isteyen yatırımları kendi başına gerçekleştirememektedirler. Bölgeler arasında dengesizliklerin oluşması, vatandaşların kamu hizmetlerinden farklı şekillerde yararlanmasına neden olmaktadır. Ayrıca yapılarının küçük olması, nitelikli ve konusunda uzmanlaşmış eleman istihdam etmelerini de zorlaştırmaktadır.⁴¹

³⁹ PARLAK, Bekir, "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel yönetim İlişkileri", **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Edi: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, 2002, s. 45.

⁴⁰ GÖZLER, a.g.e., s. 130.

⁴¹ KAYA, a.g.e., s. 38.

1.3. TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİM SÜRECİ

Ülkemizde yerel yönetimlerin tarihi çok eski dönemlere dayanmamaktadır. Tanzimat dönemiyle birlikte hayata geçen ve oldukça yavaş bir gelişim çizgisi gösteren yerel yönetimler, gerçek anlamda hukuki niteliklerine cumhuriyet döneminde kavuşmuşlardır.⁴²

Günümüzde giderek artan önemlerine rağmen, ülkemizdeki yerel yönetimlerin yapıları incelendiğinde, yerel yönetimlerin beklentileri karşılayamadığı gözlemlenmektedir. Bu yüzden de bu alanda reformlar yapılarak, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmaları sürekli olarak tartışılmaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin doğuşu ve gelişim süreci, yerel yönetimlerin ortaya çıktığı ve ilk gelişim sürecinin yaşandığı Osmanlı devletinin son dönemleri ile yerel yönetimlerin bugünkü yapılarının oluştuğu Cumhuriyet dönemi olarak iki dönemde incelenebilmektedir.

1.3.1. OSMANLI DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER

Osmanlı devletinde 1849 yılına kadar “*şehirlere; Kadılar, Vakıflar, Loncalar ve mahallelerin faaliyetleri ile ortak gereksinimlerin karşılandığı yerleşim birimleri olmuştur.*”⁴³ Ancak Sultan II. Mahmud han döneminde, şehirlerin hizmetlerini karşılamakla görevli olan, Yeniçeriliğin kaldırılmasıyla birlikte Osmanlı şehir sisteminde de bir dönüşüm başlamış ve yeni bir sistemin kurulması gerekliliği ortaya çıkmıştır.⁴⁴

⁴² ÖKMEN, Mustafa, “Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye”, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Edi: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, 2002, s. 104–105.

⁴³ KAYA, a.g.e., s. 46.

⁴⁴ KAZICI, Ziya, **Osmanlı’da Yerel Yönetim**, Bilge Yayınları, İstanbul 2006, s. 35.

Ülkemizde yerel yönetimler, hem yerel ihtiyaçları karşılamak için “organik” olarak, hem de dış baskılar sonucu “yapay” olarak, Tanzimat döneminde ve ilk olarak 1850’den itibaren ortaya çıkmaya başlamış⁴⁵ ve ilk belediye teşkilatı, Kırım savaşı sonrasında, İstanbul’da meydana gelen göçü belirli bir düzene sokmak ve belediye hizmetlerini görmek amacıyla, 13 Haziran 1854’de İstanbul Şehremaneti adıyla kurulmuştur. Şehremaneti teşkilatının başında, Bab-ı ali tarafından atanan şehremini yer almakta ve ona işlerin yerine getirilmesinde yardımcı olmak amacıyla, halk arasından atanan bir şehir meclisi kurulmaktadır.⁴⁶ Özellikle bu dönemde yer alan Islahat ve Tanzimat Fermanlarının, yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında önemli bir etkisi olmuştur. Daha sonra, 1868 yılında Fransa’nın Paris şehri örnek alınarak, İstanbul 14 belediye dairesine ayrıldı. Osmanlı yönetimi, daha çok yabancıların yaşadıkları Galata ve Beyoğlu semtlerinde modern belediye hizmetlerinin karşılanması amacıyla, modern anlamda ilk belediye sayılabilecek olan Altıncı Daire-i Belediye teşkilatını kurdu.⁴⁷ “*Altıncı Daire-i Belediye, hizmetin yerine getirilmesi için gerekli masrafları karşılamak üzere gelir tahsil edebilen ilk Türk yerel yönetim kuruluşu olup bu konuda tekliğini uzun süre korumuştur.*”⁴⁸

İstanbul’da kurulan Altıncı Daire-i Belediye haricinde, Osmanlı döneminde modern anlamda belediye niteliklerine sahip yerel yönetim birimleri oluşturulamamıştır. Cumhuriyet dönemine ve hatta çok partili hayata kadar Türkiye’deki yerel yönetim birimleri, merkezi otoritenin bir uzantısı olarak faaliyet göstermiştir.⁴⁹ Bunun en önemli sebeplerinden birisi de, Osmanlı devletinin çok uluslu bir yapıya sahip olmasıdır. Merkezi otorite, bu çok uluslu yapı içerisinde yerel yönetimlerin güçlenmesinin, ayrılıkçı gelişmelere sebep olacağı kaygısını taşımaktadır. Bu sebeple yerel

⁴⁵ ÖKMEN, Mustafa, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri Ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yönetim Ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 1, 2003, s. 121.

⁴⁶ GÜLLÜCE, İdris, **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004, s. 11–12.

⁴⁷ KAYA, a.g.e., s. 48.

⁴⁸ UZUN, Turgay-KURT, Hüseyin, a.g.m., s. 80.

⁴⁹ GÖRMEZ, a.g.m., s. 329.

yönetimlere geniş yetkiler tanınmamış sürekli olarak merkezi otorite tarafından, sıkı bir denetim ve kontrol altında tutulmuştur.

Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışının, Tanzimat ve Islahat hareketlerinin bir sonucu olduğu söylene de, bu reformların amacının doğrudan yerel yönetimleri ortaya çıkarmak olduğu düşünülmemelidir. Çünkü Tanzimat ve Islahat fermanların asıl amacı, devletin çöküşünü durdurarak merkezi yönetimin otoritesini yeniden sağlamaktır. Ancak Osmanlı devletinde merkezi otorite güçlendikçe, modern anlamda yerel yönetimlerin temelleri oluşmaya ve gelişmeye başlamıştır.⁵⁰

Islahat Fermanının Türk yönetim sistemi üzerinde önemli bir etkisi bulunmaktadır. Bu fermanla halkın tam olarak olmasa da, belirli ölçülerde yönetime katılması sağlanmaya çalışılmıştır. Halkın yönetime katılımının, halka en yakın yönetim birimlerinde gerçekleşmesi gerektiği ortaya konulmuştur. Bu sebeple İstanbul dışında da yerel yönetim birimlerin kurulması gerekliliği ortaya kondu. 1864 ve 1870 yıllarında “*Vilayet Nizamnameleri*” ile Osmanlı yönetim sistemi yeni bir örgütlenme modeline girerek, eyaletlerin yerini vilayetler almaya başladı. 1877 yılında çıkarılan “*Der saadet ve Vilayet Belediye kanunu*” ile belediye teşkilatları kurulmaya başlamıştır.⁵¹

Türkiye’de belediyeler gibi, bugünkü anlamda İl Özel İdarelerinin de temeli on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısına dayanmaktadır. 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile Türk yönetim sisteminde Vilayet (İl) örgütü kurulmuştur. Bu düzenlemeyle illerde, genel yönetimin yanında, il özel yönetimlerinin de bulunması düzenlenmiştir. Bugünkü il genel meclisi, o dönemde, “*Meclis-i Umumî*” adıyla düzenlenmiş ve merkezi yönetimin atadığı kişinin bu meclise başkanlık etmesi karara bağlanmıştır. Ancak bu örgüt 1876

⁵⁰ UZUN, Turgay-KURT, Hüseyin, a.g.m., s. 79.

⁵¹ GÖRMEZ, a.g.e., s. 90.

yılına kadar hayata geçirilmeyi beklemiştir.⁵² Daha sonra, 1876 tarihinde kabul edilen “*Teşkilâtı Esasiye*” kanununun 12. maddesinde belediyeler düzenleme altına alınmıştır. Böylece Türkiye’de yerel yönetimlerin kuruluşu anayasal bir zemine yerleştirilmiştir.⁵³

Türk yerel yönetim sistemi açısından önemli bir başka gelişme de, 1913 yılında ilk defa, İstanbul’da belediyeler için seçim yapılmak istenmesidir.⁵⁴ Ancak dönemin koşullarının uygun olmamasından dolayı bu düşünceden vazgeçilmiş, belediye yönetiminde atama usulüne devam edilmiştir. Böylece yerel anlamda ilk olabilecek bir demokrasi girişimi gerçekleştirilememiştir.

Osmanlı dönemindeki yerel yönetim sistemi, günümüzdeki modern anlamına ve amaçlarına uygunluk göstermemektedir. Özellikle aşırı merkeziyetçilik ve çok uluslu bir yapının varlığı yerel yönetimlerin güçlenmesini engellemiştir. Bu dönemde kurulan belediyeler yönetsel ve mali yönden bir özerkliğe de sahip değildir. Yerel yönetim birimleri, daha çok merkezi yönetimin taşradaki ufak tefek işlerini yürüten ve merkeze sıkı sıkıya bağlı kurumlar olmaktan öteye gidememiştir.

1.3.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER

Cumhuriyet ile birlikte yerel yönetim alanında yeni bir dönem başlamıştır. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti ilk yıllarında önemli derecede yerel yönetim sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarındaki bu sorunlardan en önemlisi savaş yıllarında yok olan kent hayatının yeniden kurulmasıdır.⁵⁵ Cumhuriyet dönemi, yerel yönetimler açısından her ne kadar yeni bir dönem olsa da, Osmanlı dönemindeki siyasal yapısını belirli bir süre

⁵² KAYA, a.g.e., s. 48.

⁵³ TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:25, Sayı: 3, Eylül 1992, s. 37.

⁵⁴ KAYA, a.g.e., s. 49.

⁵⁵ UZUN, Turgay-KURT, Hüseyin, a.g.m., s. 80-81.

devam ettirmiştir. Osmanlının son dönemlerinde kurulmaya başlayan yerel yönetim birimleri, küçük birkaç değişiklik dışında, Cumhuriyet dönemine aynen aktarılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında da yerel yönetimlerin konumunda önemli bir gelişme olmamıştır. Bu dönemde de yerel yönetimler, Osmanlı döneminde olduğu gibi, yine merkezi otoritenin bir taşra teşkilatı gibi görev yapmaya devam etmişlerdir.

1876 yılında çıkarılan “*Vilayet Belediye Kanunu*” 1930 yılında çıkarılan Belediye Kanunu’na kadar varlığını ve geçerliliğini sürdürse de, Cumhuriyet dönemindeki 1921 Anayasası belediyeçilik ve yerel yönetimler açısından önem taşımaktadır. 1921 Anayasası, Türkiye’de yerel demokrasi ve yerel yönetimlerin gelişmesi amacıyla eşit bulunmaz bir statü ortaya çıkarmıştır. 1921 Anayasasının 11. maddesinde “*Vilayet yerel düzeyde tüzel kişiliğe sahip ve özerkliği olan bir kuruluştur. Eğitim, sağlık, tarım, ekonomi, bayındırlık işlerini düzenleme vilayet meclislerinin yetkisindedir*” denilmektedir.⁵⁶ Bu madde ile vilayetlerin, tüzel kişiliğe sahip oldukları, bazı yerel işlerin vilayet meclislerine bırakıldığı ve vilayet meclislerinin bu konularda düzenleme yaparken yerel özerklikten yararlanmışlardır.

Cumhuriyetin kuruluşuyla başlayıp, çok partili hayata geçene kadar ki süreç, Türkiye’de sistemin tek partiye dayandığı, toplumsal ve siyasal hayatın bu merkezde şekillendiği bir dönemdir. Söz konusu dönem içerisinde yerel yönetimler açısından da önemli gelişmeler yaşanmıştır.

İlk olarak 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu çıkarılmıştır. İl özel idarelerini düzenleyen 1913 tarihli kanuna dokunulmamıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ve bu kanunu takip eden bir dizi diğer gelişmeler, bugünkü yerel yönetim sisteminin yasal ve kurumsal çerçevesini oluşturmaktadır. Söz konusu dönemde yapılan yasalarda ve

⁵⁶ GÖRMEZ, a.g.e., s. 95.

yerel yönetimlerin örgütleniş biçimlerinde, tek partili yönetim anlayışının etkileri gözlemlenmektedir. Tek parti yönetiminin devlet ile özdeşleştirilmesinden dolayı, yerel yönetim birimleri parti organı olarak görülmüştür. Merkezi yönetim tarafından atanan vali ve kaymakamlar buldukları bölgelerde hem parti başkanlığı, hem de belediye başkanlığı görevlerini yürütmüşlerdir.⁵⁷ Böylece yapılan yeni düzenlemeler fonksiyonel anlamda farklılık meydana getirmemiştir. Yerel yönetimler, çıkarılan yeni yasalara rağmen, merkezi yönetimin uzantısı olmaktan kurtulamamıştır. Bu dönemde, özerk yerel yönetim sisteminin gelişmemesinin bir diğer nedeni de, muhalefet partilerinin olmamasıdır.⁵⁸

1580 sayılı belediye kanunu, aşırı merkeziyetçi yapının izlerini taşımasına rağmen, o dönemin şartlarında belediyelere, önemli yetkiler ve görevler vermiştir. Ancak, uygulamada belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından atanması ve yerel demokrasinin sağlanamamasından dolayı, belediyeler bu yetkilerini kullanamamıştır.⁵⁹

1946 yılında çok partili hayata geçen Türkiye Cumhuriyeti'nde, ortaya çıkan siyasi rekabet ortamı, partilerin yerel yönetimlere daha duyarlı olmasına yol açmıştır. Böylece tek parti dönemine nazaran devletçilik ve merkeziyetçilik uygulamaları hafifletilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerle ilgili yasalarda demokratikleşme eğilimleri gözlemlenmiş ve İstanbul, Ankara gibi şehirlerde belediye başkanların, belediye meclisi tarafından seçilmesi benimsenmiştir. Yerel yönetimler ve demokratikleşme açısından önemli olan bu gelişmeler sayesinde, 1945 yılında genel bütçe içerisinde ortalama % 7–8 civarında olan belediyelerin oranı, 1955'de ortalama %13'lere kadar yükselmiştir. Ayrıca bu dönemde belediye sayılarında da hızlı bir artış

⁵⁷ KAYA, a.g.e., 49-50.

⁵⁸ BİLGİÇ, K, Veysel, "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, s. 202–203.

⁵⁹ GÖRMEZ, a.g.e., s. 104-112.

yaşanmış, çok partili dönemin başladığı 1945’lerde 583 olan belediye sayısı 1960 yılında 995’e yükselmiştir.⁶⁰

26 Mayıs 1946 yılında yapılan ve bu dönemin ilk seçimi olan belediye seçimleri yerel yönetimler açısından önemli bir gelişmedir. Demokrat parti, geçmiş dönemlerdeki “*anti-demokratik yasaların yürürlükte olduğu*” gerekçesiyle seçimleri boykot etmiştir. Seçimlerde adayların halk tarafından belirlenmesi, yerel yönetimler ve demokratikleşme açısından önem taşımaktadır.⁶¹

Çok partili dönemde gerçekleştirilenlerin, beklentilerin çok azını karşılamanın ötesinde, yerel yönetimlerin yapısal olarak zayıfladığı gözlemlenmiştir. Çünkü otoriteyi kendinde toplamak isteyen siyasi partiler, yönetsel ve ekonomik açılardan yerel yönetimleri kendilerine bağımlı hale getirmişlerdir. Sonuçta, gelişme eğilimi göstermiş olsa da yapılan yenilikler yerel demokrasi için yeterli olmamıştır.⁶²

1961 anayasası ile 1921 ve 1924 anayasalarından farklı olarak adem-i merkeziyet ilkesine yer verilmesi, yerinden yönetim ilkesinin anayasal bir nitelik kazanmasına neden olmuştur.⁶³ Bu dönemdeki bir diğer önemli gelişmede, 1963 yılına kadar belediye meclislerince seçilen belediye başkanları, bu tarihten sonra doğrudan halk tarafından seçilmeye başlamasıdır.⁶⁴

1970’li yıllarda yerel yönetimler özellikle, gelir yetersizliğinden ve kaynaklar bakımından merkeze olan bağımlılıklarından şikayetçi olmaya başlamışlardır. Söz konusu itirazların nedeni, kent nüfusunun büyük oranda

⁶⁰ KAYA, a.g.e., s. 51.

⁶¹ GÖRMEZ, a.g.e., s. 119–120.

⁶² ÖKMEN, a.g.e., s. 121.

⁶³ GÖRMEZ, a.g.e., s. 130-131.

⁶⁴ TORTOP, a.g.m., s. 41-42.

artış göstermesi ve yerel yönetimlerle merkezi yönetimin farklı partilerden oluşmuş olmasıdır. Yine bu dönemde yerel yönetim alanındaki sorunları hızlı ve etkin bir şekilde çözümlenebilmek için, Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Ancak, 1978 yılının Ocak ayında kurulan bakanlık, 1979 yılının Kasım ayında kapatılmıştır.⁶⁵ 1980'li yıllara kadar yerel yönetimlerin gelirlerinde kayda değer bir gelişme yaşanmamıştır. 1984 yılından itibaren bazı küçük gelir artışları olsa da bu durum istenilen ve beklenen seviyede gerçekleşmemiştir. Yine 1984 yılında 3030 sayılı KHK ile büyükşehir belediyeleri hayata geçirilmiştir.⁶⁶

Cumhuriyetin kuruluşundan 1980'li yıllara gelinceye kadar çıkarılan birçok yasa ve düzenlemeye rağmen yerel yönetimlerin, merkezi idareye bağımlılıklarını sürdürdükleri gözlenmektedir. Yerel yönetimlerin, geçen süreç içinde merkezi idarenin aşırı merkezîyetçi yapısından kurtulamamış olması, merkezi yönetime olan söz konusu bağımlılığın günümüzde devam etmesi, yerel yönetimlerde demokrasi tartışmalarında temel bir konu olarak ele alınmasına neden olmaktadır.

Günümüzde özellikle Avrupa Birliği süreciyle birlikte, yerel yönetimlere verilen önem giderek artmıştır. Türkiye 1980'lerin sonunda, Avrupa Birliğine tam üyelik başvurusunda bulunduktan sonraki dönemde, yerel yönetim sistemine büyük önem vermiş ve bu dönem içerisinde yerel yönetim alanında birçok düzenlemeye gitmiştir. Bu düzenlemelerin temel amacı, etkin, verimli, yerel özerkliğe sahip, katılımcı ve daha demokratik bir yerel yönetim sistemi yaratmaktır. Ancak, yapılan düzenlemelerden bugüne kadar olumlu bir netice alınamamıştır. Bu başarısızlığın birçok sebebi vardır. Ancak, en temel sebeplerden biri de, merkezi yönetimin, yetkilerini ve gücünü yerel yönetimlere devretmek istememesidir.⁶⁷

⁶⁵ BİLGİÇ, a.g.m., s. 202.

⁶⁶ GÖRMEZ, a.g.m., s. 329.

⁶⁷ KELEŞ, Ruşen, Fransa'da Yerinden Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, Ocak 1994, s. 3.

1.4. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN YÖNETİM SİSTEMİ İÇERİSİNDEKİ ÖNEMİ

Yönetim sisteminin iki temel unsuru olan, merkezi yönetim ile yerel yönetim ayrılmaz bir bütün olup, bu iki birim, birbirlerini tamamlamaktadır. Uygulamada yerel yönetimler iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisinde, yerel yönetimler, merkezi yönetimin “*temsalcisi (agency)*” konumundadırlar. Bu modelde yerel yönetimlerin, karar alma konusundaki yetkileri oldukça sınırlı olup, sadece merkezi yönetim tarafından alınmış kararları uygulamakla görevlidirler. Bu modelde, etkin bir merkezi yapı ve onun uzantısı görünümünde bir yerel yönetim birimi bulunmaktadır. İkincisinde ise yerel yönetimler, merkezi yönetimin “*ortağı (partnership)*” konumundadır. Bu modelde yerel yönetimler daha etkin bir yapıdadır. Kararların alınmasında ve uygulanmasında daha geniş yetkilere sahiptirler.⁶⁸ İlk olarak on dokuzuncu yüzyılda ortaya konan bu modelde, yerel yönetimler, bağımsız bir birim olup, merkezle arasındaki ilişki, eşit iki ortak ilişkisi şeklindedir.⁶⁹

Yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmektedir. Gelişmiş ülkelerde, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, ortak kamu hizmetlerinin çoğunluğunu kapsarken, gelişmekte olan ülkelerde, bu yetkiler daha sınırlıdır. Yerel yönetimler, yerel kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli ve yetkili bir birim olmanın ötesinde, yerel halkın yönetime katılımını da sağlayan bir birim olma özelliğini de taşımaktadır.⁷⁰ Özellikle son dönemde yerel yönetimlerin önemi tüm dünyada artarken, ülkemizde arzu edilen yönde bir gelişme yaşanmamaktadır. 1982 anayasası, yerel halkın ortak ihtiyaçlarının ve beklentilerinin yerel yönetim birimlerince karşılanacağını yasalaştırmasına rağmen, uygulamada yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek olan kamu hizmetleri, bugün merkezi yönetim

⁶⁸ ÖZTÜRK, Azim, “Çağdaş Yerel Yönetim Anlayışında Temel İlkeler”, **Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, 1995, s. 97.

⁶⁹ BİLGİÇ, K. Veysel, **Yerel Yönetimler**, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara, 1998, s. 28.29.

⁷⁰ ERYILMAZ, a.g.m., s. 90.

tarafından yerine getirilmektedir. Yerel kamu hizmetlerin yerel yönetimlerce karşılanması, hem kaynakların daha etkin kullanılmasını hem de halkın yönetime katılmasını sağlayacaktır. Bu sayede merkezi yönetiminde yükü hafifleyeceği için, merkezi yönetim asli görevlerini daha hızlı ve etkin bir şekilde yerine getirebilecektir.⁷¹

Türkiye’de yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, hem anayasada hem de kendi yasalarında açıkça belirtilmektedir. Ancak yinede, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi konusunda, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında sürekli olarak, görev ve yetki karmaşası yaşanmaktadır.⁷² Merkezi yönetim, her fırsatta kendi yetki ve görev alanını genişletmeye çalışırken, diğer taraftan da yerel yönetimlerin, yetkilerini sınırlandırmaya çalışmaktadır. Birçok konuda yerel yönetim birimlerinin, inisiyatif kullanarak karar almalarına engel olmaktadır. Günümüzde yerel yönetimlerin, birçok hizmeti yerlerine getirirken, merkezi yönetimin ya iznine ya da onayına gerek duyması, yerel yönetimleri, her açıdan merkeze bağımlı hale getirmektedir.⁷³ Yine görev ve yetkilerin merkezi yönetimlerde yoğunlaşması, yerinden yönetim birimlerinin önemini azaltmaktadır. Bu gelişmeler, yerel yönetimlerin karar ve yetki alanlarını olması gerekenden daha dar bir alanda gerçekleşmesine neden olmaktadır. Merkezde ise, ülke ihtiyaçlarını karşılayamayan, aşırı güçlü bir yapı ortaya çıkmaktadır. Bunun doğal bir sonucu olarak ta, yerel kamu hizmetlerinde aksalar yaşanmaktadır.⁷⁴ Yerel yönetimler, olması gerektiği gibi yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılayan özerk kamu tüzel kişiler yerine, merkezi yönetimin bir alt birimine dönüşmektedir.

⁷¹ DÖNMEZ, a.g.m., s. 14-15.

⁷² GEZER, Bekir, “Fransız ve Türk Yerel Yönetim Sistemlerinin Mukayesesi ve Ülkemiz Açısından Değerlendirilmesi”, **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 9, Sayı: 1, Ocak 2004, s. 14.

⁷³ DÖNMEZ, a.g.m., s. 16-17.

⁷⁴ ULUĞ, Feyzi, “Yönetimde Yeniden Yapılanma Ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 1, Mart 2004, s. 2.

Genel olarak yönetimde amaç, hizmetlerin halka en yakın birimler olan, yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesidir. Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilmesi için gerekli finansal kaynak, yerel yönetim kurumlarına sağlanmalıdır. Anayasanın 127. maddesinde de, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak, gelir sağlanması gerektiği açıkça belirtilmektedir. Ancak günümüz yerel yönetim yapısında, yerel yönetimlerin büyük oranda mali kaynak yetersizliği içinde oldukları ve kaynaklarının büyük bir kısmının merkezi yönetim tarafından karşılanmasından dolayı, merkezi yönetime aşırı derecede bağımlı oldukları görülmektedir.

Ülkemiz, idari yapısının en önemli özelliği, merkezi yönetimin çok güçlü olması, yerel birçok hizmetin, merkezi yönetim veya merkezi yönetimin taşra birimleri tarafından gerçekleştirilmesidir. Ülkemizde en geniş yetkiler, yerel yönetim kurumları arasında, belediyelere tanınmaktadır. Ancak belediyeler, bu yetkilerinin sadece sınırlı bir kısmını kullanabilmektedirler. Diğer taraftan yasalar, il özel idarelerine oldukça geniş görev ve yetki alanı vermesine rağmen zamanla bu yetkileri, merkezi yönetim tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Köylerin durumu da, il özel idarelerine benzemektedir.⁷⁵ Türkiye’de yerel yönetimler kamu hizmetlerinin ancak 1/10 ‘unu karşılamaktadır. Gelişmiş ülkelerde bu oran 1/2 ‘dir.⁷⁶ ülkemizin yönetim sistemi içerisinde, yerel yönetimlerin yetkilerinde ne kadar artış olursa olsun, geleneksel kamu yönetimi anlayışımız değişmediği sürece, yerel yönetimler merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer almaya devam edeceklerdir.⁷⁷

⁷⁵ GEZER, a.g.m., s. 15.

⁷⁶ ÖKMEN, a.g.m., s. 120.

⁷⁷ YATKIN, Ahmet, “Yerel Yönetimler Reformu zerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetim Ve Denetim**, Cilt: 9, Sayı: 1, Ocak 2004, s. 4.

1.5. TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERİN HUKUKİ DAYANAĞI

Ülkemizde, yerel yönetimlerin hukuki dayanağını ilk olarak anayasal açıdan incelemek gerekmektedir. İlk olarak 1876 anayasasında (kanun-u esasi), il özel idarelerine ve belediyelere yer verilip, illerin, adem-i merkeziyet ilkesine göre yönetileceği ifade edilmiştir. Türkiye cumhuriyetinin ilk anayasası olarak kabul edilen 1921 anayasası, il ve bucak yönetimini yerel faaliyetlerde “özerkliğe sahip tüzel kişi” olarak ifade etmiştir. 1924 anayasasında ise, yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin ifadeler yer verilmemiş olup, yerel yönetimlerle ilgili olarak sadece, tüzel kişiliğe sahip oldukları ve yerinden yönetim ilkesine göre faaliyet göstereceklerine yer verilmiştir. Diğer yandan 1961 anayasasının 112. maddesinde, “*İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*” ifadesine yer verilmiştir. Yine anayasanın 116. maddesinde, “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri” denilmektedir. 1961 anayasası ile yerel yönetimler anayasal kurum olmuştur.⁷⁸

Günümüzde yürürlükte olan, 1982 anayasasının 123. maddesinde, “*idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır*” ifadesi yer almaktadır. Anayasanın 126. maddesinde ise, ülkemiz, coğrafi konum, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerde kademeli olarak alt birimlere ayrılmıştır. Yine anayasanın 127. maddesinde, “*mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek*

⁷⁸ AYTAÇ, a.g.m., s. 7-9.

oluşturulan kamu tüzel kişilerdir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” ifadesine yer verilmiştir. Yine maddenin devamında mahalli idarelerin seçimlerin 67. maddeye uygun olarak 5 yılda bir yapılacağı, organlarının, organlık sıfatını kaybetmelerinin ve kazanmalarının yargı yoluyla olacağı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yasada belirtilen hallerde idari vesayet yetkisine sahip olduğu, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için gerektiğinde izin alma koşuluyla kendi aralarında birlikler kurabilecekleri ve görevleriyle orantılı olarak gelir sağlanacağı ifade edilmiştir.⁷⁹

Bugün Türkiye’de üç ayrı yerel yönetim kurumu bulunmaktadır. Kentlerde belediyeler, kırsal alanlarda örgütlenen köy yönetimleri ve il sınırları içinde yaşayan kişilerin ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak kurulan il özel idareleridir. Ancak ülkemizde iki türlü belediye bulunmaktadır. Bunlardan ilki, eski 1580, yeni 5393 sayılı yasalara tabi belediyeler, ikincisi ise, 1984 yılında, 3030 sayılı KHK ile kurulan büyükşehir belediyeleridir. Her açıdan yerel yönetim birimlerine benzeyen mahalle yönetimlerinin ise, tüzel kişilikleri olmayıp, yerel yönetim birimi olarak kabul edilmemektedirler.⁸⁰

Yerel yönetim birimi olan köylere ilişkin düzenleme 1924 yılında yapılan ve günümüzde hala geçerliliğini sürdüren 442 sayılı köy kanunudur. İl özel idarelerine ilişkin 3360 sayılı yasa 1913 yılında, belediyelere ilişkin 1580 sayılı yasa ise 1930 yılında yapılmıştır.⁸¹ Ancak günümüzde her iki yasada geçerliliğini yitirmişlerdir. 1580 sayılı belediye kanunu yerini 03 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen ve 13 Temmuz 2005 tarihli resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı yasaya bırakmıştır. İl özel idaresine ilişkin 5302 sayılı yeni düzenleme ise, 22 Şubat 2005 tarihinde kabul edilmiş ve 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁷⁹ GÖZÜBÜYÜK, T.C. 1982 Anayasası, s. 151–156.

⁸⁰ YALÇINDAĞ, Türk Yerel, s. 124.

⁸¹ DÖNMEZ, Mustafa, “İçişleri Bakanlığınca Mahalli İdareleri (Yerel Yönetimleri) yeniden Yapılandırma Çalışmaları”, **Belediye Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 10–11, Nisan-Mayıs 2003, s. 14.

Aslında günümüzde anayasanın 127. maddesinde belirtilen koşulları ve özellikleri tam olarak sadece belediyelerde görmek mümkündür. Günümüz belediyelerinin özelliklerinin temelinde, belirli ölçülerde merkeze bağımlılık olsa da, yerel yönetimler içinde, en özerk kurum belediyelerdir. Çünkü kamu tüzel kişiliğine sahip olan belediyelerin organları, halk tarafından, yasada belirtilen şekillerde seçilmektedir. Yine belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi, diğer yerel yönetim kurumlarına nazaran nispeten daha az olarak gerçekleşmektedir. Diğer yandan gelirler açısından merkeze bağımlı olsalar da, yinede yasalarda, belli koşullarda kendine, gelirler temin etme hakkı bulunmaktadır.⁸²

Türkiye’de yerel yönetimler anayasal bir kurumdur. İlk kurulmaya başladığından bu güne kadar her anayasada yer almış ve hukuksal bir zemin oluşturulmuştur.

1.6. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GENEL YAPISI

Yer yönünden yerinden yönetim veya mahalli yerinden yönetim ya da yerel yönetimler, Türkiye’de üçe ayrılmaktadır. Bunlar: İl Özel İdareleri, Belediye ve Köy’dür.⁸³ Belediyelerde kendi içinde, 5393 (eski 1580) sayılı kanuna göre düzenlenen belediyeler ve 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye göre kurulan ve faaliyet gösteren büyükşehir belediyeleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.⁸⁴ Demokratik yaşamın vazgeçilmez bir parçası olan ve yerel hizmetlerin karşılanmasını sağlayan yerel yönetim kurumlarımızın en eskisi köy yönetimidir. Diğerleri ise, Osmanlı döneminde, batılılaşma hareketleri sırasında Fransa örnek alınarak oluşturulmuştur.⁸⁵

⁸² TORTOP, a.g.m., s. 38-39.

⁸³ GÖZLER, a.g.e., s.287.

⁸⁴ KAYA, a.g.e., s. 54.

⁸⁵ GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 109.

Yerel yönetimler içinde, en etkin ve en önemli kurum belediyelerdir. Yerinden yönetim ilkesine kısmen uygun olarak faaliyet göstermektedirler. Belediyelerin seçimle iş başına gelen üç organı bulunmaktadır. Bunlar, belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Belediye başkanı ve belediye meclisi doğrudan yerel halk tarafından seçilirken, belediye encümeni, belediye hizmet birimlerinin müdürlerinden ve onların yarısı kadar da belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçilecek kişilerden oluşmaktadır. İlin ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş olan il özel idareleri, günümüzde önemini büyük ölçüde yitirmiş olup, görevlerini tam olarak yerine getirmesi olanaklı olmamaktadır.⁸⁶ İl özel idarelerinin, yerel yönetim birimi olduğu halk tarafından bilinmemekte olup, daha çok merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak algılanmaktadır. Söz konusu bu yanlışlığın nedeni, merkezi yönetimin aşırı denetimidir. Özellikle valiler, il özel idareleri üzerinde etkin bir denetim yetkisine sahiptirler. Diğer taraftan, kaynak yetersizliği ve yetkilerinin belirsizliği de bu durumun nedenleri olarak sayılmaktadır.

1982 anayasasınının 127. maddesinde “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” ifadesi yer almaktadır.⁸⁷ Anayasa, mahalli idarelere özel bir önem vermekte olup, yerel yönetim kurumlarının var oluş koşullarını ortaya koyan önemli ilkelere yer vermektedir.

Bu göre, kuruluş ve görevleri ile yetkileri kanunla düzenlenen, kamu tüzel kişiliğine sahip, yerel yönetimlerin organları, anayasasınının 67.

⁸⁶ GEZER, a.g.m., s. 14.

⁸⁷ GÖZÜBÜYÜK, T.C. 1982 Anayasası, s. 154.

maddesindeki esaslara göre beş yılda bir yapılan seçimlerle belirlenmektedir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde, yasada belirtilen hallerde idari vesayet yetkisi var ise de, seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmeleri yargı yoluyla kesinleşmektedir. Bakanlar kurulunun izniyle kendi aralarında birlikler kurabilen yerel yönetim kurumlarına görevleriyle orantılı olmak üzere gelir sağlanması gerektiği açıkça ifade edilmiştir.⁸⁸

Ülkemizde görev ve yetki paylaşımı konusunda var olan adaletsizlik, kendini kaynakların dağılımında da göstermektedir. Ülkemizde yerel yönetim birimlerinin kaynakları merkez tarafından karşılanmaktadır. Çünkü yerel yönetim birimleri kendi başlarına vergi koymak yetkisine sahip değildirler. Sadece bazı küçük vergiler, yerel yönetim birimlerinde doğrudan toplanmaktadır. Ancak son derece yetersiz ve küçük olan bu vergi gelirleriyle, yerel yönetimlerin giderlerini karşılamaları olanaklı değildir.⁸⁹ Anayasanın 127. maddesinde açıkça, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak kaynak sağlanacağı ifadesine yer vermiş olmasına rağmen, hala yerel yönetimlere yeterince kaynak sağlanamamaktadır.

Özellikle ulus devletlerinde yerel yönetimler, yasalar tarafından belirlenen hizmetlerin uygulayıcısı veya merkezi yönetimin görevlerinde yardımcı bir birim olarak görev yapmaktadırlar. Dolayısıyla merkezi yönetimin uzantısı veya bürokratik bir kurum gibi gözükmektedir. Böylece yerel yönetimler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamaktan ziyade, merkezi yönetim tarafından verilen görevleri yerine getirmekle mükellef olması, yerel yönetimlerin varlık sebepleri ve yerel demokrasiyle örtüşmemektedir. Yerel yönetimler, buldukları yerde etkinliği ve demokrasiyi sağlamak için, merkezi yönetimin uzantısı olmaktan çıkıp, yerel özerkliğe sahip bir kurum olmalıdırlar.⁹⁰ Ülkemizde merkezîyetçi bir devlettir. Dolayısıyla merkezi

⁸⁸ DÖNMEZ, Mustafa, **Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri**, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara, 1996, s. 15.

⁸⁹ GEZER, a.g.m., s. 15-18.

⁹⁰ KÖSE, a.g.m., s. 10.

yönetimin ağırlıklı olarak uygulandığı bir yapının gereği olarak, yerel yönetimler genellikle merkezi yönetimin bir taşra teşkilatı şeklinde hareket etmektedirler. Ancak, son zamanlarda yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlere ağırlık verilmeye çalışılmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERDE DEMOKRASİ

2.1. DEMOKRASİ

Tarihsel kökenleri oldukça eski dönemlere dayanan demokrasi kavramı, farklı biçimlerde algılanmış, yorumlanmış ve uygulanmıştır. Siyasal bir kavram olarak, ilk defa eski Yunan devletlerinde ortaya çıkan “*demokratia*” sözcüğünün tarihi, M.Ö. Beşinci yüzyıla kadar dayanmaktadır.⁹¹ Günümüzdeki anlamıyla örtüşen bir kavram olarak ilk kez, eski Yunanca’ da, “*demos*” (halk) ve “*kratein*” (yönetim, yönetmek) olarak iki kelimedenden oluşan “*demokratia*”, ‘halk yönetimi’ ya da “*halkın iktidarı*” anlamında kullanılmıştır.⁹² Amerikan Başkanlarından Abraham Lincoln tarafından yapılan, “*halkın, halk için halk tarafından yönetimidir*” şeklinde tanımı demokrasinin en çok bilinen ve yaygın tanımıdır.⁹³

2.1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Toplumların kendi tarihsel gelişimine bağlı olarak farklı özelliklere sahip olan demokrasinin tek tip, sabit bir yapısı bulunmamaktadır. Her toplumun özelliklerine göre farklı şekillerde algılanıp - tanımlanarak, ülkenin kendi şartlarına özgü bir yönetim yapısı olarak uygulanmaktadır.⁹⁴

⁹¹ SARTORİ, Giovanni, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu – Mehmet Turhan), Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1993, s. 9.

⁹² ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005, s. 232.

Benzer tanımlar için **Bkz**, YILDIRIM, Selahattin, **Yerel Yönetim Ve Demokrasi**, GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi Ve Türkiye**, ÖZTEKİN, Ali, **Siyaset Bilimine Giriş**, KÜÇÜKAĞA, Ahmet, **Türkiye’de Ve İslam Ülkelerinde Demokrasi Oyunları**, vb...

⁹³ ÇAM, Esat, **Siyaset Bilimine Giriş**, 6. Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 1999, s. 387.

⁹⁴ ÖZÜERMAN, Tülay, **Türkiye’nin Batılılaşma ve Demokratikleşme Açmazı**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 1998, s. 51.

Demokrasinin üzerinde uzlaşılan ortak özelliklerinden birisi, siyasi kararların doğrudan doğruya bütün vatandaşların ortak katılımları ile alındığı bir yönetim şeklidir. Ancak böyle bir yönetim şeklinin var olabilmesi için demokrasinin, özgürlük, eşitlik, halk egemenliği, yasallık-meşruiyet gibi temellere dayanması gerekmektedir. Çünkü bu değerler demokratik bir yönetim şeklinin temel kriterleri olup⁹⁵, bu biçimiyle demokrasi, siyasi iktidarların yerinde kararlar almasını sağlayabilmektedir. Diğer taraftan demokrasilerde vatandaşlar, kararların alınmasına katıldıkları gibi kanunlar çerçevesinde olmak koşuluyla, iktidara karşı muhalefet etme hakkına da sahiptirler. Bir başka deyişle demokrasi, egemenlik hakkının halka ait olduğu, her koşulda yöneticilerin halk tarafından seçilmesi gerektiği ve halkın yine seçtiği yöneticilerini denetleyebildiği bir yönetim sistemidir.⁹⁶

Demokrasinin ikinci özelliği, yönetimde şeffaflık ve açıklıktır. Alınan kararların bütün halka açıklanması ve halkın tepkilerinin değerlendirilmesi sistemin işleyişi açısından son derece önem taşımaktadır. Böyle bir yöntem, sorunların çözümünü geciktirmeyeceği gibi, daha etkin kararlar alınmasını sağlayacaktır.⁹⁷

Demokrasinin üçüncü özelliği, halkın siyasi kararların alınmasına katılıyor olmasıdır. Demokrasinin dördüncü özelliği, halkın siyasi kararları almaya “yetkil” olması da gerekmektedir. Demokrasiyi, diktatörlükten ve diğer yönetim şekillerinden ayıran, halka verilen siyasal kararları alma yetkisinin kaynağı, anayasalar veya kanunlardır. Diğer taraftan bu yetki ile birlikte, halkın siyasal kararları fiilen de kendisinin alması gerekmektedir.⁹⁸ Ancak günümüz toplumunun nüfus yoğunluğunun yüksekliğinden dolayı,

⁹⁵ ERDOĞAN, a.g.e., s. 246.

⁹⁶ KÜÇÜKAĞA, Mehmet, **Türkiye’de Ve İslam Ülkelerinde Demokrasi Oyunları**, Emre Yayınları, İstanbul, 1995, s. 15–17,

⁹⁷ TORTOP, Nuri, “Yeni Demokratik Yapılanmada Göz Önünde Tutulması Gereken İlkeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 2, Haziran 1992, s. 62.

⁹⁸ ERDOĞAN, a.g.e., s. 233.

halkın siyasal kararları fiilen ve bizzat alabilmesini engellediği için, halk bu yetkisini belirli bir dönem için seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullanmaktadır.

Demokrasinin beşinci özelliği, yönetenlerle yönetilenlerin haklar ve yükümlülükler bakımından aynı olduğunu ve halk tarafından kurulduğunu, halkın iktidarını ya da yönetimini ifade etmekte olup, eleştiriye ve sorgulamaya izin veren bir sistem olmasıdır. Böylece, demokratik sistemin içerisinde farklı ve karşıt görüşler herhangi bir sınırlamaya maruz kalmadan, kendilerini medeni sınırlar çerçevesinde ifade edebilmektedirler. Vatandaşlar arasında “eşitliği” ve toplum içinde de “çoğulculuğu / farklılığı” da yansıtan⁹⁹ demokrasi, farklı ve karşıt görüşleri yok etmek yerine tüm görüşleri ortak bir noktada birleştirerek, uzlaşmacı bir platform kurabilmeyi amaçlamaktadır.¹⁰⁰ Bir başka deyişle, demokratik bir sistem düşünce farklılıklarını ve düşüncenin serbestçe ifade edilmesini, bir dengesizlik ya da sisteme karşı bir tehdit olarak değil, aksine sistemi zenginleştiren temel unsurlardan biri olarak bünyesinde bulundurmaktadır.¹⁰¹

Ayrıca, toplumda her kesimin farklı bir anlamda algılanabildiği demokrasi, özellikle siyasal platformda, bireysel ya da belirli bir gruba ait düşünceleri ve görüşleri meşrulaştırmanın bir aracı olarak kullanılabilir. Gerçekte demokrasi, bir sistem olarak, ait olduğu toplum içinde yaşayan ve farklı görüşlere sahip herkesi kapsayan, barış içinde yaşamayı hedefleyen bir yaşayış biçimi olup, hiçbir kişiye veya zümreye ait olamayacağı gibi, hiçbir siyasal ve ideolojik düşünceyle de özdeşleştirilemez.¹⁰² Demokratik siyasal sistemin sağlıklı bir şekilde

⁹⁹ BEETHAM, David-BOYLE, Kevin, **Demokrasinin Temelleri**, Çev. BIÇAK, Vahit, Liberte Yayınları, Ankara, 1998, s. 4.

¹⁰⁰ SAĞIR, Meral, “Demos’un Genişlemesi Ve Temsili Demokrasiden Küresel Doğrudan Demokrasi’ye”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 3, 2004, s. 3.

¹⁰¹ YEŞİL, Rüştü, **Okul Ve Ailede İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi**, Nobel Yayınları, Ankara, 2002, s. 2.

¹⁰² ERDOĞAN, Mustafa, **Demokrasi Laiklik Resmi İdeoloji**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1995, s. 137-138.

uygulanabilmesi için, demokratik sisteme uygun bir siyasal kültürün toplum içerisinde yerleşmiş olması da gerekmektedir.¹⁰³

21. yüzyılda demokrasinin, sosyal ve siyasal açıdan en ideal yönetim biçimi olduğu genel kabul görmektedir. Demokrasi, günümüzün evrensel ve hukuksal değerlerinin başında gelmektedir. Bu sebeple özünde demokrasiye zıt ideolojiler ve düşünceler bile, gerçek kimlikleriyle ortaya çıkmamakta, kendilerini demokrasi çerçevesi içinde göstermeye çalışmaktadırlar. Günümüzde demokrasi, insan onuruna en uygun ve insanlar arasındaki tüm ilişkilerde uygulanması gereken bir yönetim biçimi olmakla birlikte, bir toplumda ortaya çıkması ve sağlıklı bir şekilde uygulanması oldukça zor olan bir yönetim biçimidir.¹⁰⁴

Demokrasiyi sadece yönetimin oluşma şeklini belirleyen bazı siyasi haklardan ibaret görmek sağlıklı bir düşünce olmamaktadır. Medeni haklar dediğimiz kişisel özgürlük ve temel haklarında belirli bir yasal çerçeve içerisinde kurumsallaştırılması, demokrasilerin varlığı ve sürekliliği için bir koşul haline gelmiştir. Çünkü ancak medeni haklar siyasilerin keyfi davranışlarının önüne geçebilmektedir. Bu sebeple son yıllarda bütün dünyada gözlenen demokratikleşme çalışmalarında medeni hakların güçlenmesine yönelik girişimler arttırılmıştır.¹⁰⁵

2.1.2. DEMOKRASİ İLE İLİŞKİLİ TEMEL KAVRAMLAR

'Özgürlük, eşitlik, halk egemenliği, yasallık-meşruiyet ve çoğunluk olarak beş temel kavram, demokrasinin değerleridir. Demokratik yönetim sisteminin daha iyi anlaşılabilmesi için bu değerlerin incelenmesi, demokrasinin gerektiği gibi uygulanması açısından faydalıdır.

¹⁰³ ÇAM, a.g.e., s. 392.

¹⁰⁴ ÖZER, İnan, "Siyasal Kültür, Demokratik Değerler", **Hacettepe Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, Temmuz 1996, s. 74–76.

¹⁰⁵ KEYDER, Çağlar, "Ulusal Kalkınmacılığın İflası Ve Demokrasi", **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1–2, 1993, s. 131–134.

2.1.2.1. ÖZGÜRLÜK

1789 İnsan ve Vatandaş Hakları Bildirisinde, “başkasına zarar vermeyen her şeyi yapabilmek” olarak tanımlanan özgürlük, Montesquieu’ ya göre, “*kanunların müsaade ettiği her şeyi yapabilmek*” tir.¹⁰⁶ Demokrasinin temel değerlerinin ilki olan özgürlük, her yönetim sisteminin ulaşmak istediği bir değer olup, “*insanın bilinçli ve amaçlı olarak eylemde bulunabilme potansiyelini, serbestçe seçebilme kapasitesini*” ifade etmektedir.

Dar anlamda özgürlük, sosyal bir çevrede yaşayan ve sosyal çevreyle ilişki içinde bulunan bireyin hareket serbestisine sahip olmasını ifade etmektedir. Geniş anlamda özgürlük ise insanı, yalnızca insan olduğu için değer vermek, düşüncesine, fikirlerine ve özgür iradesine önem vermek, kişiliğine ve şahsiyetine saygı göstermek, siyasal hayata ve karar alma sürecine katılmalarını sağlamak olup, bireysel özgürlüğün ve demokrasinin da temel görevleridir.¹⁰⁷

Bir ülkede demokrasinin varlığından söz edebilmek için bireysel özgürlüğün var olması gerekmektedir. Bireysel özgürlüğün yer aldığı ülkelerde de, devletlerin yetkileri son derece sınırlıdır. Bireysel özgürlük, karar alma süreçlerine bireyin katılımını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla birey, siyasal hayata katıldığı oranda özgürdür.¹⁰⁸

Demokrasinin temel değerlerinden biri olan özgürlük, vatandaşların ortak ihtiyaçlarının belirlenmesini sağladığı gibi, aralarındaki görüş farklılıklarını da tartışarak, uzlaşmalarını sağlamaktadır.¹⁰⁹ Demokratik bir yönetim sistemi,

¹⁰⁶ BOZKURT, Enver, **Uluslararası İnsan Hakları**, 2. Baskı, Asil Yayınları, 2006, s. 14–15.

¹⁰⁷ YEŞİL, a.g.e., s. 7.

¹⁰⁸ ERDOĞAN, Anayasal Demokrasi, s. 246–248.

uygulandığı yerde yaşayan bireylere, bireysel özgürlüğü sağladığı, bireysel özgürlükten kaynaklanan düşünce ve davranış farklılıklarına izin verdiği,¹¹⁰ başkalarının özgürlüklerini kısıtlamadan eğitim, çalışma, hak arama ve düşüncelerini ifade edebilme özgürlüklerinden yararlanmayı sağladığı ölçüde başarılı ve kalıcı bir sistem haline gelmektedir.

2.1.2.2. EŞİTLİK

“Herkesin kişiliğine saygı gösterilmesi değil, herkesin insan onuruna eşit saygı gösterilmesi” olarak tanımlanan¹¹¹ eşitlik, demokratik bir değer olarak, *“insanların eşit doğdukları değil ama yasal düzeyde eşit haklara sahip olmaları, onlara eşit gelişme ve eğitime imkânlarının verilmesi”* dir.¹¹² Bir başka deyişle, herkese eşit davranılması, her bireye maddi anlamda aynı malların verilmesini değil, her bireye bu malları elde edebilmek için eşit fırsatların verilmesini yani fırsat eşitliğini ifade etmektedir.¹¹³

Demokrasi içerisinde önemli bir yere sahip olan eşitliğin, her yönden, bire-bir eşitlik olarak anlaşılması ve uygulanması yanlış olabilmektedir. Demokrasilerde eşitlik ilkesiyle kastedilen siyasal eşitlik olup, bütün vatandaşların, oy vermede ve bu oyların eş değerinde sayılmasıdır.¹¹⁴ Özetle, eşitlik ilkesinde temel amaç, devletin vatandaşlarına sunduğu hizmetlerde din, dil, renk, görüş, yaş, cinsiyet ve benzeri hiçbir fark gözetmeksizin eşit davranması ve herkese yasaların eşit şekilde uygulanmasıdır.¹¹⁵ Dolayısıyla, demokratik bir devlet, bireyler arasında eşitlik ilkesini benimsemeli ve her bireye hukuka uygun bir şekilde yönetime katılma ve yönetimi denetleme imkânını temin etmelidir. Çünkü devletler, bu hakkı bireylere sağladığı ölçüde

¹⁰⁹ SCHMITTER, C. Philippe-KARL, Lynn Terry, “Demokrasi Nedir.. Ne Değildir”, (Çev. Levent Gönenç), **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Edi: Larry Diamond- Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995, s. 71.

¹¹⁰ TOURAINE, Alain, **Demokrasi Nedir?**, (Çev. Olcay Kunal), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997, s. 25.

¹¹¹ BOZKURT, a.g.e., s. 16.

¹¹² YEŞİL, a.g.e., s. 7.

¹¹³ ERDOĞAN, Anayasal Demokrasi, s. 252.

¹¹⁴ ÖZER, a.g.m., s. 79.

¹¹⁵ ÖZTEKİN, Ali, **Siyaset Bilimine Giriş**, 4. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s. 63.

demokratik bir yönetime sahip olmaktadırlar. Aksi takdirde demokrasiden ve demokratik yönetim anlayışından uzaklaşmaktadırlar.¹¹⁶

2.1.2.3. HALK EGEMENLİĞİ

Demokratik bir yönetim biçiminde egemenlik, mutlaka halka aittir. Demokrasinin temeli toplumun yani halkın var oluşuna bağlıdır. Demokratik olmayan diğer yönetim şekillerinde ise, egemenliğin kaynağı bir kişi olabileceği gibi bir zümre ya da sınıfta olabilmektedir.¹¹⁷

Demokrasilerde siyasal gücü kullanma yetkisi halkın elinde olup, bu gücün gerçek sahibi de halktır. Ancak halk, bu yetkisini doğrudan kendisi kullanmamakta, yetkiyi belirli dönemlerde seçmiş olduğu temsilcileri aracılığıyla kullanmaktadır. Halkın temsilciler seçmesi, egemenlik hakkından vazgeçtiği anlamına gelmemektedir. Halk, birçok doğrudan ve dolaylı yöntem kullanarak egemenlik hakkını kullanmaya devam etmektedir.¹¹⁸

Demokrasinin temel değerleri arasında yer alan halk egemenliği ilkesi, demokratik yönetim sistemini benimsemiş olan ülkelerin anayasalarının güvence altına alınmıştır. Bu durum ülkemizde 1982 anayasasının 6. maddesiyle; *“egemenlik, kayıtsız şartsız milletindir. Türk Milleti, egemenliğini, anayasanın koyduğu esaslara göre, yetkili organları eliyle kullanır. Egemenliğin kullanılması, hiçbir suretle hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz”*¹¹⁹ şeklinde ifade edilerek anayasal bir desteğe sahiptir.

¹¹⁶ MISIR, B. Mustafa, **Demokrasiye Eleştirel Bakışlar**, Öteki Yayınevi, Ankara, 1998, s. 57.

¹¹⁷ YEŞİL, a.g.e., s. 8.

¹¹⁸ ÇUKURÇAYIR, M. Akif, **Siyasal Katılma Ve Yerel Demokrasi Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset**, 2. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya, 2002, s. 18.

¹¹⁹ GÖZÜBÜYÜK, **T.C. 1982 Anayasası**, s. 28.

2.1.2.4. YASALLIK-MEŞRUIYET

Demokrasinin temel değerlerinden biriside, yasallık ya da hukuk devleti ilkesidir. Demokratik bir yönetim anlayışında özgür iradeye dayalı bir hukuk sistemi esastır ve toplum bu hukuk sistemini kendisi oluşturmaktadır.¹²⁰

Hukuk devleti ilkesi, özellikle devletin, çıkarılmış olan kanunlara uymasını, devletin hiçbir makamının ve organının kanunlarca tanınmamış olan yetkilere sahip olmaması gerektiğini ifade etmektedir. Hukuk devleti ilkesi, bireyi sadece yönetenlere karşı korumakla kalmayıp, aynı zamanda yönetimin keyfi davranışlarını da engellemeyi amaçlamaktadır.¹²¹

Demokratik bir sistem, hukuk devleti ilkesini benimsememiş ve demokrasi belirli şekillerde yasalarla sınırlandırılmamış ise, belirli bir sürecin sonunda kendi kendini yok edecektir. Çünkü demokrasi ile anayasalar arasında karşılıklı bir ilişki vardır. Demokrasinin kalıcı ve sürekli bir siyasal sistem olarak varlığını devam ettirebilmesi için mutlak olarak yasalara uygun hareket etmesi ve hukuk devleti ilkesini benimsemesi gerekmektedir. Aksi takdirde demokrasi farklı şekillerde yorumlanabilir ve demokrasinin özünü bağdaşmayan uygulamalara gidebilmektedir. Bir başka deyişle anayasalar, özgürlüklerin çok geniş bir şekilde uygulama alanı bulduğu demokratik sistemlerde, gücün doğru bir şekilde kullanılmasını sağlayan ve halkın, siyasi karar alıcılar üzerinde belli ölçülerde denetimini sağlayan önemli bir araçtır.¹²²

2.1.2.5. ÇOĞULCULUK

Demokrasinin temel değerlerinden biri olan çoğulculuk, çoğunluğun yönetimini ifade etmektedir. Demokratik bir yönetim sisteminde kararların alınması çoğunluk ilkesiyle gerçekleştirilmektedir. Çoğunluğun iradesi

¹²⁰ YEŞİL, a.g.e., s. 9.

¹²¹ YILMAZ, Aytekin, "Hukuk devleti ve Demokrasi, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 29, Eylül-Ekim 1999, s. 29–30, 67.

¹²² ERDOĞAN, Anayasal Demokrasi, s. 24–25.

sonucunda alınan bir karar, o ülkede yaşayan herkes için geçerlilik taşımaktadır. Kişilerin kararın alınması için olumsuz görüşte bulunmaları bu geçerliliği değiştirmemektedir.¹²³

Demokratik bir sistemde temsilciler, özgür ve eşit koşullarda yapılan seçimlerde, seçmenlerin oylarının çoğunluğuyla belirlenmektedir. Çoğunluğun oyuyla seçilen temsilciler, sadece kendilerini seçen kişilerin temsilcisi değil, tüm ülkenin temsilcisi sıfatını kazanmaktadırlar. Azınlıkta kalanlar da belirli ölçülerde kendi temsilcileri aracılığıyla iktidara müdahalelerde bulunabilmektedir. Bu özellik, demokratik yönetim anlayışını diğer bütün yönetim sistemlerden ayırmaktadır.¹²⁴

2.1.3. DEMOKRASİ BİÇİMLERİ

Demokrasi, ilk ortaya çıktığı Yunan şehir devletlerinde daha çok halkın yönetime doğrudan katılımına dayanan bir sistem iken, ulus devletlerin ortaya çıkmasından sonra temsili bir hale gelmiştir. Günümüzde yeniden, doğrudan halkın katılımını sağlayan bir yönetime doğru gidilmekte olduğu gözlemlenmekte olup, katılımcı demokrasi kavramı ortaya çıkmaktadır.

2.1.3.1. DOĞRUDAN DEMOKRASİ

Demokrasi gerçek anlamda, kararların doğrudan doğruya halkın katılımıyla ve oy çokluğuyla alındığı bir yönetim biçimidir. Bu şekilde bir demokrasi, gerçek demokrasi ya da doğrudan demokrasi olarak adlandırılmaktadır.¹²⁵

¹²³ TANIĞLI, Server, **Devlet ve Demokrasi**, 8. Baskı, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1996, s. 38–39.

¹²⁴ ÖZTEKİN, a.g.e., s. 63.

¹²⁵ SARAY, Mehmet, **Türk Devletlerinde Meclis (Parlamento), Demokratik Düşünce Ve Atatürk**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1999, s. 1.

M.Ö. 4. ve 5. yüzyıllarda eski Yunan şehir devletlerinde ve özellikle Atina'da uygulanan doğrudan demokrasi, halk katılımının tam olarak sağlandığı ve halkın iradesinin yönetime sağlıklı bir şekilde yansıtıldığı ideal bir yönetim biçimi olarak ifade edilmektedir.¹²⁶

Doğrudan demokrasi modelinde halk, kendisini arada bir temsilci olmadan yönetmektedir. Kamusal hizmetlerin devamlılığını sağlayan kamu görevlileri vardır. Bunların dışındaki önemli kararları almak ve yasa yapmak halkın katılımıyla oluşan meclisler tarafından yerine getirilmektedir. Yani doğrudan demokrasilerde halk, bir tür parlamento görevini üstlenmektedir.¹²⁷

M.Ö. 4. ve 5. yüzyıllarda doğrudan demokrasi modelinin etkin bir şekilde işleminin temel sebeplerinden biri, Atina şehir devletinin nüfus yapısı olarak küçük olmasıdır. Ayrıca Atina'da yaşayan toplam nüfusun doğrudan demokrasi içerisinde yer almaması, sadece siyasal haklara sahip vatandaşların bu sistem içerisinde yer alması da, doğrudan demokrasinin etkinliğini sağlayan sebeplerden birisidir.¹²⁸

Atina demokrasisinde siyasal hayata yalnızca 20 yaşın üstündeki Atina doğumlu erkekler katılabilmektedir. Nüfusun büyük bir kısmını oluşturan kadınların, kölelerin ve yabancıların siyasal hayata katılma hakları bulunmamaktadır. Bu nedenle Eski Yunan şehir devletlerinde tam olarak demokrasinin yer almadığı da söylenebilmektedir.¹²⁹ Nüfusun tamamının siyasal hayata katılamaması nedeniyle, her ne kadar demokrasinin tam anlamıyla var olmadığı gibi bir görüntü ortaya çıksa da, günümüzden yaklaşık üç, dört bin yıl öncesinde demokratik yönetim anlayışının sınırlı şekilde uygulanabilmiş olması bile büyük önem taşımaktadır. Atina şehir demokrasisi

¹²⁶ ERDOĞAN, Anayasal Demokrasi, s. 238.

¹²⁷ ÇAM, a.g.e., s. 362-363.

¹²⁸ SAĞIR, a.g.m., s. 4.

¹²⁹ ERDOĞAN, Anayasal Demokrasi, s. 238-239.

tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan en etkin doğrudan demokrasi uygulaması olması açısından son derece önem taşımaktadır.¹³⁰

Dünya üzerindeki nüfusun hızlı bir şekilde artması, ekonomik ve toplumsal hayatta meydana gelen değişimler nedeniyle doğrudan demokrasi giderek yerini temsili demokrasiye bırakmıştır. Doğrudan demokrasi sadece nüfusun az olduğu toplumlarda uygulanabilecek bir sistem olup, günümüz modern toplumlarının nüfus yapısı dikkate alındığında her karara doğrudan doğruya her bireyin katılması imkânsız görünmektedir. Bu sebeple doğrudan demokrasi günümüzde sadece ABD’de bazı kasaba toplantılarında ve İsviçre’nin bazı küçük kantonlarında uygulanmaktadır.

2.1.3.2. TEMSİLİ DEMOKRASİ

Doğrudan demokrasi modelinin uygulama açısından zorluklarının görülmeye başlaması ile ortaya çıkmaya başlayan ve özellikle 19. yüzyıl ulus-devlet anlayışının bir ürünü olan temsili demokrasi, vatandaşların siyasi haklarını doğrudan doğruya kendilerinin değil de, kendilerini temsil eden temsilciler aracılığıyla kullandıkları bir yönetim modelidir.¹³¹ Temsili demokraside amaç, demokrasiyi daha geniş bir alana yaymak değil, çoğunluğun iradesini ortaya koymak ve bu doğrultuda kararların alınmasını sağlamaktır.¹³² Temsili demokrasilerde temel değer, yönetilenlerle yönetenler arasındaki ilişkinin boyutunu ve derecesini belirleyen temsil yetkisidir. Temsili demokrasilerde egemenliğin gerçek sahibi halk olmakla birlikte, halk bu hakkın kullanımını seçtiği temsilcilere devretmektedir.¹³³ Egemenlik haklarını belirli dönemlerde periyodik olarak temsilcilere devreden halk, seçim dönemleri dışında pasif bir rol üstlenmekte, aktif bir birey olmaktan çıkarak sadece temsilcileri belirlemekle görevli bir seçmen durumuna gelmektedir.

¹³⁰ SAĞIR, a.g.m., s. 5.

¹³¹ SARAY, a.g.e, s. 1.

¹³² MOUFFE, Chantal, **Demokratik Paradoks**, (Çev., A. Cevdet Aşkın), Epos Yayınları, Ankara, 2002, s. 29.

¹³³ ÇAM, a.g.e, s. 263–264.

Aslında halk, bu yöntemle yöneticilerin aldıkları kararları baştan onaylamış olmaktadır.¹³⁴

Temsil esasına dayanan temsili demokrasilerde siyasi partiler, siyasal katılmanın araçlarından biri haline gelmişlerdir. Ancak modern temsili demokrasilerde partilerin giderek önem kazanması ve zamanla bir araç olmaktan çıkmaya başlaması temsili demokrasinin uygulanması ve siyasal katılım açısından oldukça önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Temsili demokrasilerde ortaya çıkan bir diğer sorunda hükümetin halkın çoğunluğu tarafından seçilmesi benimsenmesine rağmen uygulamada bunun gerçekleştirilememesidir. Bu sorunun giderilebilmesi için herkesin seçim döneminde oy kullanması ve ya bunun zorunlu hale getirilmesi gerekmektedir.¹³⁵

Günümüz modern demokrasilerin birçoğu esas itibarıyla temsili demokrasiye dayanmaktadır. Yani günümüzde siyasal kararlar doğrudan doğruya halk tarafından değil, halkı temsil etmek amacıyla seçilen temsilciler tarafından alınmaktadır.¹³⁶ Böyle olmakla birlikte katılımcılığın modern demokrasinin olmazsa olmaz koşulu olarak görülmesi ve bu yöndeki düşüncenin giderek artması günümüzde katılımcı demokrasi anlayışının doğmasına neden olmaktadır.

2.1.3.3. KATILIMCI DEMOKRASİ

Katılımcı demokrasi kavramının temelleri 18. yüzyıla kadar dayanmaktadır. Ancak asıl olarak 1960 ve 1970'lerde etkin bir şekilde siyasal alana girmeye başlamıştır. Katılımcı demokrasinin amacı, bireylerin siyasal gruplar içerisinde aktif bir şekilde yer almasını sağlayarak, daha fazla

¹³⁴ ÖNER, Şerif, "Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi Ve Katılım Algılamaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 2, Nisan 2001, s. 52.

¹³⁵ SAĞIR, a.g.e., s. 6-7.

¹³⁶ ERDOĞAN, Anayasal Demokrasi, s. 281.

vatandaşın siyasal karar alma süreçlerine katılımını sağlamaktır. Bu modelin en önemli özelliği ve temsili demokrasiden farkı, vatandaşların kendileri ile ilgili kararları etkileyebiliyor olmalarıdır.¹³⁷

Katılımcı demokrasi, vatandaşların yönetime aktif olarak katılımlarını savunmaktadır. Bu model, yalnızca seçilmişlerin değil, aynı zamanda bütün vatandaşların katılımıyla sağlanacak bir demokratik siyasal kültürün oluşturulması gerektiğini ifade etmektedir. Bütün vatandaşların aktif olarak karar alma sürecine katılabilmeleri için gereken koşulların sağlanması gerekmektedir. Aksi takdirde, yönetimde sınırlı bir demokrasiden söz edilebilmektedir.¹³⁸ Demokrasinin asıl şekli olan doğrudan demokrasinin günümüzde tam olarak uygulanamayacağı dikkate alındığında gerçekte demokrasi; “*halkın kendi kendini yönetmesini değil, iyi bir biçimde yönetilme garantisini*”¹³⁹ ni ifade etmektedir. Dolayısıyla da günümüzde, bu ifadenin en iyi şekilde gerçekleştirilmesi, ancak katılımcı demokrasiyle sağlanabilmektedir.

Demokrasiye uygulamada işlerlik kazandırmak, halkı karar alma sürecinde etkin bir hale getirmek ve temsili demokrasiden kaynaklanan sorunları ortadan kaldırmak amacıyla geliştirilen katılımcı demokrasi modelindeki temel sorunlardan biri, katılımcı demokrasinin uygulamada ne şekilde gerçekleşeceği ve bütün vatandaşların siyasal karar alma süreçlerine katılımının ne şekilde sağlanacağıdır. Bu sorunun çözümü, katılımcı demokrasinin henüz tam olarak uygulanmaya konulamaması nedeniyle açıklığa kavuşturulamamıştır. Ancak günümüzde demokrasinin uygulandığı bütün ülkelerde temsili demokrasiden, katılımcı demokrasiye doğru hızlı bir geçişin yaşandığı görülmektedir. Artık halk sadece seçim dönemlerinde oy kullanarak temsilcilerini seçen, diğer dönemlerde ise yönetime hiçbir şekilde

¹³⁷ ÖNER, Şerif, “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Edi: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, s. 58.

¹³⁸ GÖYMEN, Korel, “Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 4, Aralık, 1999, s. 72

¹³⁹ ARBLASTES, Anthony, **Demokrasi**, (Çev. Nilüfer Yılmaz), Doruk Yayınları, Ankara, 1999, s. 75.

etki edemeyen pasif bir izleyici olmaktan çıkarılarak, her safhada yönetime ve siyasal karar alma sürecine etki eden aktif bir birey haline getirilmektedir. Değişen dünya koşulları siyasal katılmayı, sadece seçim dönemlerinde oy kullanma ile sınırlı görmeyi demokrasinin gerekleri açısından yeterli görmemekte, halkın bütün karar alma süreçlerine aktif olarak katılımlarının sağlanmasını gerekli görmektedir.¹⁴⁰

2.2. YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ İLİŞKİSİ

Yerel yönetimlerin demokrasi ile birlikte anılmaya başlaması, ortaçağda görülen komün yönetimlerine kadar dayanmaktadır. İlk örnekleri ortaçağda görülen demokratik yerel yönetim anlayışı, yirmi birinci yüzyıla kadar merkezi idarenin kısmen bir uzantısı veya bazı durumlarda merkezi idarenin gücünü dengeleyen bir kurum olarak varlıklarını devam ettirmektedir. Günümüzde ise yerel yönetimler, demokratik bir toplumun oluşturulmasında, bireylerin özgürleştirilmesinde ve demokrasinin sürekliliğinin sağlanmasında temel belirleyici kurumlar arasında yer almaktadır.¹⁴¹

Yerel yönetimlerin temelini demokrasi ve demokratik değerler oluşturmaktadır. Bu değerler, yerel yönetimlerin kendilerini, demokratik ölçütlere göre yönetmelerini amaçlamaktadır.¹⁴² Yerel yönetimler, özellikle tarihsel kökenleri açıdan incelendiğinde demokrasinin işleyiş şekline daha uygun oldukları görülmektedir.¹⁴³ Çünkü modern demokrasilerin temel nitelikleri arasında yer alan özgürlük, eşitlik, katılma ve temsil etkin bir şekilde sadece yerel yönetimlerde uygulanabilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin var olmadığı bir toplumda demokrasinin tam olarak başarıya ulaşması pek de mümkün görünmemektedir.¹⁴⁴

¹⁴⁰ ÖNER, *Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları*, s. 52–53

¹⁴¹ GÖRMEZ, *Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine*, s. 327–329.

¹⁴² TODAİE, KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi), Ankara, 1992, s. 1–2.

¹⁴³ ÖNER, a.g.m., s. 54.

¹⁴⁴ GÖRMEZ, *Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine*, s. 328.

Bir toplumda demokrasinin yerleşmesi ve benimsenmesi, o toplumu meydana getiren bireylerin politik sorumluluğa ve demokratik bilince sahip olmalarıyla doğru orantılıdır. Demokrasi, demokratik ve politik bilincin yaygın olduğu toplumlarda daha hızlı bir şekilde benimsenmekte iken, politik bilincin var olmadığı ya da gelişmediği toplumlarda varlığını koruyamamaktadır. Bu açıdan bakıldığında yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkilerin daha sıkı olduğu yerel yönetim birimleri, demokratik bilincin oluşmasında ve demokrasinin hızlı bir şekilde toplum içinde yayılmasında büyük bir öneme sahiptir.¹⁴⁵ Bu haliyle yerel yönetimler, vatandaşlara demokrasi bilincini kazandıran kurumlar olarak kabul edilmekte ve “*demokrasinin beşiği*” ya da “*demokrasi okulu*” şeklinde nitelendirilmektedir.¹⁴⁶

Yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşmesi ve hızlı bir şekilde yayılabilmesi için, yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması, yerel halkın siyasal hayata etkin bir şekilde katılmasının sağlanması ve gerek karar alma sürecine gerekse alınan kararların uygulanmasına yönelik denetiminin yerel halk tarafından etkin bir şekilde yapılması gerekmektedir.¹⁴⁷ Bütün bunların yanında, güçlü, özerk ve demokratik bir yerel yönetim için, sivil toplum kuruluşlarının aktif bir şekilde vatandaşlar tarafından yönetilmesi, bilgi edinme hakkına dayanan şeffaf ve saydam bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gerekmektedir.¹⁴⁸ Ancak bu koşulların gerçekleşmesi halinde yerel yönetimlerde demokrasinin varlığı devam edebilmektedir. Aksi takdirde yerel yönetim birimlerinde demokrasiden söz edilememektedir.

Gelişmiş demokrasilerde, halkın kendileriyle ilgili konularda karar alınması sürecine katılabilmesi, ancak yerel yönetim sistemiyle mümkün

¹⁴⁵ COŞKUN, A. Vahap, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 71, Sayı: 422, Mart 1999, s. 98.

¹⁴⁶ AYTAÇ, a.g.e., s. 7.

¹⁴⁷ GERAY, Cevat, “Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 72.

¹⁴⁸ YALÇINDAĞ, Selçuk, “Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, Mart 1992, s. 4.

olabilmektedir. Yöneticilerin aldıkları kararları kamuoyuna açıklamaları, kararların kamuoyunca tartışılması ve kararların halk tarafından benimsendiği ölçüde kesinlik kazanması demokratik yönetim anlayışı açısından oldukça önemlidir. Bütün bunların gerçekleştirilebileceği ve dolayısıyla demokratikleşmenin başlayacağı birimler yerel yönetimlerdir. Demokrasinin yerel düzeyde başarıya ulaşması ve etkin bir şekilde uygulanması ulusal düzeyi de etkilemekte ve demokratikleşmeyi ulusal düzeye taşımaktadır.¹⁴⁹ Dolayısıyla yakın geçmişimize kadar birçok ülkede uygulanmakta olan merkeziyetçi yönetim geleneği yerini, demokrasilerin daha hızlı ve daha kolay bir şekilde kurulup uygulanabildiği güçlü ve dinamik yerel yönetim birimlerine bırakmak eğilimindedir. Bu nedenle, birçok uluslararası konferanslarda ve belgelerde yerel yönetim birimleri demokrasinin gerçekleşebileceği yerler olarak görülmekte ve her ülkenin temel yönetim birimlerinden biri haline getirilmesi yönünde önerilerde bulunmaktadır.¹⁵⁰

Demokratik bir yönetim sistemi ve demokratik bir toplumun oluşturulmasında yerel yönetimleri gerekli görenlerin yanı sıra, demokrasinin var olabilmesi için yerel yönetimlerin pek de önemli olmadığını savunan görüşler de vardır. Toulmin Smith ve Langrod Georges, yerel yönetimleri geleneksel bir kurum olarak değerlendirmekte ve geleneksel bir birimde yapılan seçimlerin modern demokratik seçim sistemleriyle bağdaşmayacağını belirtmektedir. Smith ve Georges, yerel yönetim birimlerinde seçmenlerin temsilcileri demokratik ölçütlerle değerlendirmedeğini, oy verirken birincil ilişkilere daha çok önem verdiklerini belirtmektedir. Ayrıca Georges, yerel yönetimler ile demokrasi arasında sıkı bir ilişki olmadığından dolayı yerel yönetimlerin var olduğu her yerde demokrasinin var olmadığını belirtmiştir.¹⁵¹ Diğer taraftan Rousseau ve Condercet geleneksel yönetim sistemlerinde güçlü ve nüfuslu kişilerin çıkarlarının korunduğunu ve yönetimin genellikle bu kişilerin istekleri doğrultusunda kararlar aldıklarını, bunun da ancak güçlü bir

¹⁴⁹ TORTOP, Nuri, "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 299,301.

¹⁵⁰ YATKIN, a.g.m., s. 4.

¹⁵¹ ÖNER, Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi Ve Katılım Algılamaları, s. 55.

merkezi yönetim sisteminin varlığı ile giderilebileceğini belirtmişlerdir.¹⁵² Her ne kadar bu görüşlerin doğruluğu belirli ölçüde kabul edilebilirse de, tam olarak doğru kabul edilmemektedir. Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişkinin ayrılmaz bir bütün olduğunu savunan görüşler her geçen gün artmaktadır.

2.2.1. YEREL DEMOKRASİ

Yerel demokrasi, yerel halkı doğrudan ilgilendiren gerçek ve somut sorunların görüşülüp karara bağlandığı, alınan kararların uygulamaya konulduğu küçük bir dünya veya küçük ölçekli bir yönetim birimi olarak ifade edilmektedir.¹⁵³ Yönetimi yerel düzeye indirmek ve yerel halka kendi kendini yönetme hakkını vermek yani diğer bir ifadeyle yerel halkın yönetime katılımını temin etmek yerel demokrasinin işlerliği açısından son derece önemlidir.¹⁵⁴ Yerel halkın yönetime katılması, sadece belirli aralıklarla yapılan seçimlerde yöneticilerini veya temsilcilerini belirlemekten ibaret olmamalıdır. Yerel düzeyde halkın yönetime katılımını özendirilen ve kolaylaştıran demokratik kurumsal bir yapı oluşturulmalıdır.¹⁵⁵ Bir başka deyişle yerel demokrasi, yerel halkın kendi sorunlarını herhangi bir aracı kurum olmaksızın, doğrudan kendilerinin çözümlemesini gerektirmektedir. Yerel yönetimlerde yerel demokrasinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi ve başarıya ulaşabilmesi için de yerel halkın demokratik bilinç düzeyi yüksek olmalıdır.¹⁵⁶

Merkeziyetçi yönetim, elinde bulundurduğu gücü ve ülke içindeki egemenlik yetkisini yerel yönetimlerle paylaşmamak için yerel demokrasiyi sürekli olarak sınırlamakta ve dışlamaktadır.¹⁵⁷ Bu nedenle merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin görev ve yetki sınırlarının tam olarak belirlenmesi yerel

¹⁵² TEKELİ, a.g.m., s. 59.

¹⁵³ YILDIRIM, a.g.e., s. 89.

¹⁵⁴ KELEŞ, Ruşen, "Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 50, Sayı: 3-4, Haziran-Aralık 1995, s. 252.

¹⁵⁵ GERAY, a.g.m, s. 73.

¹⁵⁶ YILDIRIM, a.g.e., s. 90-91.

¹⁵⁷ YALÇINDAĞ, Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır, s. 4.

demokrasinin gelişmesi ve devamlılığının sağlanması açısından çok önemlidir.¹⁵⁸ Yine yerel demokrasiden veya yerel düzeyde demokratikleşmeden söz edebilmek için, yerel yönetimlerin yürütülebilir karar alma yetkisine sahip olması, alınan kararlar ve uygulanacak programlardan yerel halk haberdar edilmelidir. Böylece yerel halk, her konuda bilgilendirilerek yönetimde saydamlık sağlamış olmaktadır.¹⁵⁹

Yerel demokrasi içerisinde dikkate alınan bir başka konu da sivil toplum kuruluşlarıdır. Kamusal alanın dışında kalan özel alanda varlığını sürdüren sivil toplum kuruluşları, üyelerinin katılımına olanak tanıyan, merkezi yönetimden özerk ve yönetimlerinde çoğulculuğu esas alan yapılarıyla yerel demokrasi açısından büyük önem taşımaktadırlar. Sivil toplum kuruluşları günümüzde merkezi yönetim anlayışını aşmanın, yerel demokrasiyi geliştirmenin bir aracı olarak görülmekte, sivil toplum kuruluşlarının güçlenmesinin demokratik yönetim anlayışını da güçlendireceği varsayılmaktadır. Yerel yönetim birimleri bazı yönlerden sivil toplum kuruluşu olarak kabul edilebilir olmasına rağmen, yasal açıdan birer kamu tüzel kişileri olup siyasal hayat açısından da son derece önem taşıyan kamu kuruluşlarıdır.¹⁶⁰ Bu nedenle yerel yönetimleri salt olarak sivil toplum kuruluşları içerisinde ele almak ve değerlendirmek yönetim sistemi açısından doğru olmamaktadır.

Günümüzde yerel yönetimlerin temsil, özerklik, özgürlük, katılma ve demokrasi gibi değerlerle birlikte anılmaları ve demokrasinin temel değerlerine uygun olmaları nedeniyle ortaya çıkan yerel demokrasiler, toplumun demokratikleşmesine büyük ölçüde katkı sağlamaktadır.¹⁶¹ Toplumsal demokratikleşme açısından büyük önem taşıyan yerel

¹⁵⁸ TORTOP, Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi, s. 300.

¹⁵⁹ TODAİE, a.g.e., s. 2-3.

¹⁶⁰ KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, Cem Yayınları, Genişletilmiş 5. Baskı, İstanbul, Nisan 2006, s. 70-71.

¹⁶¹ ÖZER, M. Akif, "Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler Ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahliili Üzerine", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72, Sayı: 426, Mart 2000, s. 131.

demokrasiyi fonksiyonelleştirmek için katılımcı demokrasinin ve yerel özerkliğin sağlanması ve gereken yasal ve kurumsal düzenlemelerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

2.2.2. YEREL ÖZERKLİK

Özerk yerel yönetim anlayışı tarihsel açıdan, onuncu yüzyıldan sonra burjuvazinin gelişmesine ve on ikinci yüzyıldan sonra feodalizmin çözülmeye başlamasıyla, burjuvazilerin yaşadıkları kentlerde kendileriyle ilgili konularda daha fazla hak istemelerine kadar uzanmaktadır.¹⁶² Özerklik en geniş tanımıyla; *“sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde davranabilme özgürlüğü ve yetkisidir”*.¹⁶³ Yerel özerklik ise, *“anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydasına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisi”*¹⁶⁴ olarak tanımlanmaktadır.

Özerklik, bir toplumda demokrasinin temel değerlerinin yayılmasında, insan haklarının korunmasında ve uygulanmasında, kamu hizmetlerinin sağlıklı bir şekilde yerine getirilmesinde rol oynayan temel esaslardan biridir. Özerklik, kurumların, ülke çıkarlarını göz önünde tutarak, kendileriyle ilgili konularda merkeze bağımlı kalmadan hareket edebilme hakkına sahip olmalarını sağlamaktadır. Bu haklar, genellikle bütün ülkelerde anayasalarca güvence altına alınmaktadır.¹⁶⁵ Ülkemizde de 1982 anayasasının 130. maddesinde üniversitelerin bilimsel özerkliğe sahip kuruluşlar olduğu,¹⁶⁶ 133.

¹⁶² TEKELİ, a.g.m., s. 5.

¹⁶³ AKIN, Cengiz, “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 414, Mart, 1997, s. 114.

¹⁶⁴ AKIN, a.g.m., s. 114.

¹⁶⁵ TORTOP, Yeni Demokratik Yapılanmada göz önünde Tutulması Gereken Temel İlkeler, s. 62.

¹⁶⁶ GÖZÜBÜYÜK, T.C. 1982 Anayasası, s. 158.

maddesinde de Radyo ve Televizyon kurumu ile haber ajanslarının özerkliğinin olduğu¹⁶⁷ ifade edilmektedir.

Bir toplumda yetkilerin tek bir yerde toplanması ve bütün kararların tek bir merkez tarafından alınması, kamu hizmetlerini geciktirmekte ve yürütmeyi aksatmaktadır. Yerel özerklik, merkezden yönetimin sakıncalarının giderilmesini amaçlayan ya da bu sakıncaları en aza indirmeye çalışan, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmeyi amaçlayan bir yönetim sistemidir.¹⁶⁸ Bir yönetim sisteminin özerkliklerinden söz edebilmek için, yerel yönetim birimlerinin bazı özelliklere sahip olması gerekmektedir. Bunlardan ilki kesin karar alma yetkisidir. Kuruluşlar kesin karar alabildikleri gibi, aldıkları kararların üst makamların iznine veya onayına tabi olmamalıdır. Bu özelliklerden ikincisi, organlarının bağımsızlığıdır. Yerel özerkliğin en önemli koşullarından birisi de, yerel yönetimlerin karar organlarının yerel halk tarafından seçilmesidir. Yerel personelin merkezi idarenin hiyerarşisi dışında yer alması, yerel yönetimlerin bağımsızlığını arttıracak temel unsurlardan birisidir. Son olarak da, yerel yönetimlerin parasal olanaklarının olması gerekmektedir. Yerel özerkliğin temeli finansal serbestîye sahip olabilmektir.¹⁶⁹

Özerk yerel kuruluşlarda karar mekanizmalarını yerel halk, hiçbir baskı altında kalmaksızın kendileri oluşturmaktadır. Karar alıcılar, anayasa ve yasalarca sınırları belirlenen yerel özerkliğin sınırlarını aşmamaktadır. Yasaları olduğundan farklı yorumlayarak ülke çıkarlarıyla örtüşmeyen kararlar almak, yerel özerklik olarak kabul edilmemektedir.¹⁷⁰ Karar alıcıların yerel özerklik ilkesini kullanırken ülke çıkarlarıyla ters düşmemeye özen göstermesi gerekmektedir. Çünkü yerel özerklikten maksat, bazı kişi veya

¹⁶⁷ GÖZÜBÜYÜK, T.C. 1982 Anayasası, s. 164.

¹⁶⁸ TORTOP, Yeni Demokratik Yapılanmada göz önünde Tutulması Gereken Temel İlkeler, s. 62.

¹⁶⁹ TORTOP, Nuri, "Özerk, Üretken Ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık 1991, s. 5–6.

¹⁷⁰ TORTOP, Yeni Demokratik Yapılanmada göz önünde Tutulması Gereken Temel İlkeler, s. 63.

zümrelere çıkar sağlamak değil, hizmetlerin iyi işlenmesini ve kurumların bürokrasiden kaynaklanan gecikmelerini önleyerek zarar yerine kar etmelerini sağlamaktır.¹⁷¹

Yerel yönetimlerin, yerel düzeyde demokratikleşmeyi temin edebilmesi, yerel halkın ekonomik ve kültürel açıdan gelişmesini sağlaması, kendilerinden beklenen fonksiyonları etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için her şeyden önce idari ve mali açıdan özerk olmaları gerekmektedir.¹⁷² Çünkü idari ve mali açılardan merkezi idareye bağımlı olan yerel yönetimler, kendi kararlarını kendisi alamayacağı gibi aksine merkezi idarenin aldığı kararları uygulamak zorunda kalabilmektedir. Bu durumda yerel özerklik, salt soyut bir kavramdan haline dönüşmektedir. Yerel yönetimlerin mali¹⁷³ ve idari özerkliğinin sağlanması, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde hangi kurumların yetkili olduğunun belirlenmesini sağlayacağı gibi, yerel yönetim ile merkezi yönetim ve diğer kurumlar arasındaki görev ve yetki karmaşasını da ortadan kaldırmaya yardımcı olabilmektedir.¹⁷⁴

Günümüzde, yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması, demokratik bir toplum yapısının oluşturulmasında temel şart olarak sayılmaktadır. Avrupa konseyi, 1957 yılında gerçekleştirdiği yerel yönetimler konferansında yerel yönetimlerin oluşturulmasını beş koşula dayandırmaktadır. Bunlardan ilki, yerel özgürlüklere saygı gösterilmesidir. İkincisi, yerel yönetimlerin özerk olması ve yerel yönetim birimlerinin siyasi partilerden korunmasıdır. Üçüncüsü, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki denetim ilişkisinin yargı organlarınca temin edilmesidir. Dördüncüsü, yerel mali özerkliğin

¹⁷¹ TORTOP, Nuri, "Özerk, Üretken Ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı", s. 4.

¹⁷² ERYILMAZ, Bilal, "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, Mart 1995, s. 91.

¹⁷³ GÜNEY, Mustafa, "Belediyelerin Özerkliği Ve Halk Katılımı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Mart 1993, s. 72–73.

¹⁷⁴ YALÇINDAĞ, Selçuk, "Yönetimsel Etkilik, Demokrasi Ve İl Sayısının Arttırılması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 30, Sayı: 1, Mart 1997, s. 35–36.

sağlanmasıdır. Son olarak da, yerel halka topluluk bilincinin kazandırılmasıdır.¹⁷⁵

2.2.3. SİYASAL TEMSİL

Demokratik yönetim anlayışının temelini siyasal katılma ve siyasal temsil meydana getirmektedir. Siyasal katılma ile ilgili günümüze değin sayısız çalışma yapılmış olmasına rağmen, siyasal temsilin pek fazla dikkate alınmadığı ve bu alanda pek de çalışma yapılmadığı görülmektedir. Tarihi kökenlerinin onuncu ve on birinci yüzyıllara kadar uzandığını düşündüğümüz siyasal temsil, ortaçağın feodal kurumları içerisinde varlığını devam ettirmiş ve asıl olarak on sekizinci ve on dokuzuncu yüzyıllarda etkin bir şekilde ortaya çıkmaya başlamıştır.¹⁷⁶

Temsil kavramının ortaya çıkmasından günümüze kadar yapılan çalışmalarda, üzerinde tam olarak uzlaşılmış bir temsil tanımına ulaşılamamaktadır. Hobbes temsili; “gerçek ve gerçek olmayan kişiler arasında bir yetki devri” olarak ifade etmiştir. Hobbes’e göre, halk, yani yetkilerini belirli bir süreliğine devreden kişiler, gerçek kişiler iken, yetkiyi belirli bir süreliğine devralan ve başkaları adına hareket eden kişilerde gerçek olmayan kişilerdir. Herkesin kendi hakkını en iyi kendisinin koruyabileceğini inanan Joan Stuart Mill’de en iyi yönetim biçiminin, halkın tümünün katılımıyla gerçekleştirilebileceğini ve bununda ancak siyasal temsil sistemiyle sağlanabileceğini ifade etmektedir. Çünkü Mill’e göre, küçük ölçekli bir yerde halkın tümünün doğrudan yönetime katılması mümkün olmasına rağmen, orta ölçekli yerlerde halk, doğrudan yönetime katılamamaktadır. Mill, halkın dolaylı da olsa yönetime katılmasının tek yolunun siyasal temsil olduğunu belirtmektedir. John Adams ise, “*seçimle oluşturulan bir meclisin halkın küçük bir minyatürünü oluşturması, halkın düşünce, duygu ve mantığını yansıtması*

¹⁷⁵ TEKELİ, a.g.m, s. 3–4.

¹⁷⁶ ÇİTCİ, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil- Belediye Örneği**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1989, s. 18.

ve halk gibi davranması gerektiğini" ifade etmektedir.¹⁷⁷ Temsile dayanan bir sistemden söz edebilmek için, halkın belirli dönemlerde özgürce temsilcilerini seçebilmesi, seçilen temsilcilerin halkın beklentilerine karşı duyarlı ve sorumlu olmaları, temsilcilerin halkı temsil edebilir nitelikte olmaları gerekmektedir. Bu şekilde oluşturulacak olan yönetim, sadece belirli bir kesimin veya zümrenin çıkarlarını değil, tüm halkın çıkarlarını temsil etmektedir.¹⁷⁸

Temsile dayanan bir sistemde, temsilcilerin kimlerden oluşacağı, ne şekilde seçileceği, kim tarafından seçileceği ve buna ilişkin konular seçime ilişkin yasalarda daha önceden düzenlenmektedir. Gerek ulusal düzeyde gerekse yerel siyasetin giderek siyasal parti temelinde biçimlendiği günümüzde, temsilciler iki aşamada belirlenmektedirler. İlk aşamada temsilci adayı partilerce belirlenmekte ve ikinci aşamada da halk, partilerce belirlenen adaylar arasından temsilcilerini seçmektedir. Böylesi bir durumda halk, partilerce belirlenen adaylar arasından bir seçim yapmak zorunda bırakılmaktadır. Yani halkın özgürlüğü kısmen de olsa sınırlandırılmaktadır.¹⁷⁹

Bir ülkede yerel yönetimler, merkezi yönetim ve ulusal siyasetten bağımsız bir şekilde örgütlenememektedir. Seçmen-siyasal parti, parti-temsilci ilişkileri ulusal düzeyde olduğu gibi, yerel düzeyde de kendini etkin bir şekilde göstermektedir. Yerel düzeyde de siyasi partiler temsilci adaylarını belirlemekte ve seçmenler partilerce belirlenen adaylar arasından temsilcilerini seçmektedirler.¹⁸⁰ Ancak yerel yönetimlerde, meclislerin oluşması ve temsilcilerin seçilmesinde halk, ulusal düzeydekine nazaran biraz daha bilinçli hareket etmektedir. Çünkü yerel düzeyde seçmen davranışları biraz daha birincil ilişkilere göre şekillenmektedir. Ayrıca yerel

¹⁷⁷ ÇİTCİ, a.g.e., s. 18-20.

¹⁷⁸ ÇİTCİ, Oya, "Temsil, Katılma Ve Yerel Demokrasi", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 6, Kasım 1996, s. 6.

¹⁷⁹ ÇİTCİ, a.g.e., s. 20-24.

¹⁸⁰ ÇİTCİ, a.g.e., s. 25-27.

yönetimlerin demokratikleşmeye, siyasi bütünlüğe ve ulusal istikrara katkı sağlayabilmesi için, öncelikle etkin bir temsil sisteminin var olması gerekmektedir. Gerçek bir temsil sisteminin yerel düzeyde var olabilmesi de ancak, temsilcilerin özgür bir şekilde seçilmesi ve seçilenlerin halka karşı sorumlu olmalarıyla sağlanmaktadır.¹⁸¹ Aksi takdirde seçilen temsilciler, bütün yerel halkı temsil etmemektedir.

Günümüzde yerel yönetimlerin demokrasi açısından önemi giderek artmaktadır. Çünkü yerel yönetimlerde seçmenlerle, temsilciler arasındaki iletişim daha sıklıdır ve yönetenlerle yönetilenler arasındaki mesafe de daha kısadır. Dolayısıyla halkın aktif bir şekilde yönetime katılması ve yöneticileri denetlemesi yerel yönetimlerde daha kolaydır. Ayrıca yerel yönetimler, temsilin ve dolayısıyla da demokrasinin daha geniş bir tabana yayılmasında önemli bir araçtır.

Demokrasi ve yerel yönetim arasındaki ilişkiye yönelik olumlu görüşlerin yanında, bazı çalışmalarda bunun aksi yönünde düşünceler savunulmakta, temsile dayalı demokratik yerel yönetim anlayışının olumsuzlukları üzerinde durulmaktadır. Özellikle temsil konusunda ilk olarak dile getirilen nokta, yerel yönetim meclislerin seçkin ve nüfuslu kişilerden oluştuğu ve yerel temsilcilerin yerel halkı temsil edebilir nitelikte olması gerekirken aksine, temsilcilerin yerel halktan büyük ölçüde farklılaştıklarıdır. Ayrıca yerel yönetim meclislerinin halkı yansıtmaması gerekirken yani yerel halkın küçük bir minyatürü olmaları gerekirken siyasal bazı kesimleri yansıttıkları ve yerel düzeyde etkin olan kişilerin yerel meclislerde de etkinliğini devam ettirmesi eleştirilen bir diğer noktadır. Bu olumsuzluklar yüzünden temsile dayalı yerel yönetimleri, demokrasinin gerçekleşmesinde etkisiz veya gereksiz görmek yanlış bir değerlendirme olmaktadır.¹⁸²

¹⁸¹ ERYILMAZ, a.g.m., s. 91.

¹⁸² ÇİTCİ, a.g.m., s. 8.

2.2.4. SİYASAL KATILMA

Günümüzde oldukça geniş bir şekilde siyasal alana katılmanın yaşandığı görülmekte ve siyasal katılma, gerek kuramsal, gerek uygulama düzeyinde üzerinde sıkça durulan ve tartışılan bir konu haline gelmektedir. Gerçekten de siyasal katılma, gerek uygulamada gerek teoride birbirinden farklı şekillerde ele alındığından siyasal katılma ile ilgili geniş bir tartışma alanı ortaya çıkmaktadır.¹⁸³ Katılma kavramı, oldukça belirsiz ve karmaşık bir kavramdır. Özel sektörde çalışanların karar alma sürecini etkilemeleri, sivil toplum kuruluşlarında görev almak, siyasal, sosyal ya da kültürel bir kararın protesto edilmesi, ulusal ve yerel düzeyde alınan siyasal kararları etkileme çabaları ve buna benzer birçok eylemi katılım kavramı içerisinde değerlendirmek mümkündür.¹⁸⁴

Siyasal katılma kavramı, Eski Yunan Uygarlığı'ndan bu yana, siyaset felsefesinde önemli bir yere sahip olmuş ve doğrudan demokrasiden günümüzün katılımcı ve modern demokrasisine gelinceye kadar biçiminde, düzeyinde, koşullarında ve yapısında birçok değişme meydana gelmiştir.¹⁸⁵ 1990'larda siyasal katılma bir araç olmaktan çıkmış ve başlı başına demokratik bir amaç olmuştur.¹⁸⁶ Günümüzde siyasal katılma, bir siyasal rejimin demokratikliğinin ölçüsü olarak kabul edildiğinden, tüm siyasal akımlarca sahiplenilmiş ve siyasal sistemin meşruiyetini sağlayan önemli etkenlerden biri haline gelmiştir.¹⁸⁷

Siyasal katılma, dar anlamda sadece oy verme davranışı olarak nitelendirilebileceği gibi, geniş anlamda, siyasal karar alma sürecinin her

¹⁸³ ŞAYLAN, Gencay, "Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma Olgusu Ve Yapısal Sınırlılıklar", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 2, Haziran 1979, s. 19.

¹⁸⁴ ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 29.

¹⁸⁵ KIŞLALI, T. AHMET, **Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, İmge Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2003, s. 219.

¹⁸⁶ ŞENER, H. Engin, "Kamu Yönetiminde Katılım Ve Çoğulculuk", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 4, Aralık 2005, s. 2.

¹⁸⁷ KIŞLALI, a.g.e., s. 220.

aşamasına direk olarak katılma şeklinde de tanımlanabilmektedir.¹⁸⁸ Siyasal katılma, “*kamu siyasalarının belirlenmesinde, uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma ya da iktidar kullanan kurum ve kişilerin aldıkları kararları etkileme amacına yönelik tüm eylemler*”¹⁸⁹ şeklinde ifade edilmektedir. Siyasal katılma halkın, hiyerarşik olarak üstün durumda olan üst düzey yöneticilerin kararlarını etkilemek ve istekleri doğrultusunda kararlar alınmasını sağlamak amacını taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle siyasal katılma, bir “*otorite ilişkisi*” olup, siyasal katılma vatandaşların, yöneticilerin aldıkları kararları etkileyebilmek için aktif olarak eyleme geçtikleri anda başlamaktadır.¹⁹⁰

Demokrasi açısından ise siyasal katılma, “her türlü sosyal hedefi ve bunlara ulaşmak için kullanılacak yolları belirleyen bir süreci ifade etmektedir. Katılma aracılığı ile toplumsal hedefler, yöneten – yönetilen işbirliği ve etkileşimiyle ortaklaşa belirlenmektedir.”¹⁹¹ Yani halkla işbirliği ve bilgi alışverişi yapılarak katılımcılıktan mümkün olduğunda fazla ölçüde yararlanmak, demokratik yönetimin temel kurallarındandır.¹⁹² Çünkü çağdaş demokrasiyi tanımlayan temel değerlerden biride, toplum ile yönetenler arasındaki ilişkinin niteliğidir. Bu ilişkinin demokratik nitelikte olabilmesi içinde halkın siyasal katılma yöntemlerini kullanarak yönetenleri etkileyebilmesi, diğer taraftan da yönetimin, böyle bir etkiye açık olması gerekmektedir.¹⁹³ Halk yönetimi ya da halkın iktidarı anlamına gelen demokrasi, bütün yetişkin halkın, özgür ve eşit bir şekilde yönetime katılmasını temel değerlerinden biri olarak kabul etmektedir.¹⁹⁴ Siyasal katılmadan beklenen faydanın sağlayabilmesi için, ülkede var olan demokrasinin bütün kurum ve kurallarıyla her alana yerleşmiş olması gerekmektedir. Temel hak ve özgürlüklerin kullanılmadığı, bireysel eşitliğin var olmadığı, halkın beklentilerinin dikkate

¹⁸⁸ ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 30.

¹⁸⁹ ÇİTCİ, a.g.m., s. 9-10.

¹⁹⁰ ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 30-31.

¹⁹¹ ÖNER, Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları, s. 53.

¹⁹² TORTOP, Yeni Demokratik Yapılanmada Gözönünde Tutulması Gereken Temel İlkeler, s. 61-62.

¹⁹³ GÖRMEZ, a.g.e., s. 55.

¹⁹⁴ KAPANİ, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınları, 16. Baskı, Ankara, 2004, s. 137.

alınmadığı yerlerde, siyasal katılmanın başarılı olması ve olumlu sonuçlar vermesi mümkün olmamaktadır.¹⁹⁵

Siyasal katılma, bir davranış ve eylemlerden meydana gelmektedir. Bir eylemi siyasal katılma davranışı olarak nitelendirebilmek için bireyin, kendi çıkarları ve beklentileri doğrultusunda bir davranışta bulunması ve bu davranışı yöneticilerin aldıkları kararları etkilemek amacıyla yapmış olması gerekmektedir. Siyasal katılma, yönetenler ile yönetilenleri bir araya getiren ve ortak karar alınmasını sağlayan eylemlerden meydana gelmektedir.¹⁹⁶ Diğer taraftan eylem ve davranışlardan meydana gelen siyasal katılmayı Milbrath biçim ve türlerine göre, “aktif ve pasif” katılma, “açık ve gizli” katılma, “zorunlu ve bağımsız” katılma, “sürekli ve süreksiz” katılma, “siyasal sisteme veren ve alan” katılma, “açıklayıcı ve araçsal” katılma, “sözlü ve sözsüz” katılma ve son olarak da “sosyal ve sosyal olmayan” katılma olarak gruplandırmaktadır.¹⁹⁷

İnsan haklarının uluslararası düzlemde ve kurumsal düzeyde ele alınmasında oldukça önemli bir rol oynayan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 21. maddesinde “*vatandaşlara kamu işlerinde yönetime katılma hakkı*” verilmiştir. Diğer taraftan Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 25. maddesi de “*her vatandaşın doğrudan doğruya ve özgürce seçilmiş temsilciler aracılığıyla kamu yönetimine katılımını*” ifade etmektedir.¹⁹⁸ Yine Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İlişkiler Dairesi'nce katılım, “*karar alma süreçlerinde halkın çeşitli düzeylerde etkin olarak yer alması*” şeklinde ifade edilmiştir.¹⁹⁹

¹⁹⁵ ADIGÜZEL, Şenol, “Yerel Düzeyde Yönetime Katılım Ve Yerel Yönetim Sürecinde İşlevleri Açısından “Yerel Gündem 21”: Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1, Ocak 2003, s. 49.

¹⁹⁶ KALAYCIOĞLU, Ersin, **Çağdaş Siyasal Bilim**, Beta Yayınları, İstanbul, 1984, s. 200.

¹⁹⁷ ÇAM, a.g.e., s. 155-156.

¹⁹⁸ ÖNER, Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları, s. 51.

¹⁹⁹ ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 32.

Bir ülkenin siyasal sosyal ve kültürel yapısı ve siyasal katılma için oluşturduğu kurumsal yapı, vatandaşların siyasal katılma davranışlarını doğrudan etkilemektedir.²⁰⁰ Bu sebeple siyasal katılma ülkeden ülkeye farklı şekillerde ve farklı boyutlarda gerçekleşmektedir. Ayrıca yaş, cinsiyet, eğitim, meslek ve kişinin ilgi düzeyi de siyasal katılmayı etkileyen faktörler arasındadır. Bütün bunlar kişilerin siyasal hayata katılmalarını veya katılmamalarını sağlayan temel belirleyicilerdir.

Özellikle son yıllarda temsili demokrasi biçiminde yaşanan olumsuzluklar ve sivil toplum kuruluşlarının hızlı bir şekilde yaygınlık kazanmaya başlaması, siyasal katılmayı modern demokrasinin temel koşullarından biri haline getirdi. Demokrasilerin en iyi uygulanma alanlarının başında gelen yerel yönetimler, siyasal katılmanın da en iyi şekilde uygulanabileceği yerler olarak değerlendirilmektedirler. Son 50 yıldır yerel yönetimlere halkın katılımı her açıdan incelenmekte ve birçok bilim adamı tarafından yerel yönetimlerin siyasal katılma açısından önemine işaret edilmektedir.²⁰¹ Bu nedenle yerel yönetimler, siyasal katılma açısından da büyük öneme sahiptir.

2.2.4.1. YEREL YÖNETİMLERDE SİYASAL KATILMA

Yerel yönetimler, organlarının yerel halk tarafından seçiliyor olması, halkın gündelik yaşamıyla ilgili hizmetleri yerine getirmeleri, yönetim açısından özerk bir yapısının bulunması ve ulusal siyasete göre daha demokratik bir yapıya sahip olmaları nedeniyle halkın katılımını sağlamada önemli bir rol üstlenmektedirler.²⁰² Çünkü gerçek anlamda yerel yönetimler, yerel halkın kendi kendini yönettiği ve kararların yerel halkın katılımıyla ortaklaşa alındığı örnek bir yönetim biçimidir. Yerel yönetimler, halk

²⁰⁰ ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 37.

²⁰¹ COŞKUN, a.g.m., s. 104.

²⁰² UYSAL, Birkan, "Siyasal Katılma Ve Katılma Davranışı Üzerinde Ailenin Etkisi", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 4, Aralık 1984, s. 15.

katılımına dayalı ve halkın her alana katılımının en kolay olduğu kuruluşlardır.²⁰³

İdari ve siyasi açıdan yönetime katılma, yerel yönetimlerde daha yoğun bir şekilde gerçekleşmektedir. Çünkü demokrasi küçük yönetim birimlerinde ve merkezden uzak bölgelerde daha yaygın ve işlevseldir. Buralarda gelişen ve olgunlaşan demokrasinin merkezi yönetimi yani ulusal siyaseti demokratikleştirmesi mümkündür. Diğer taraftan merkezi yönetim, vatandaşların tümünün siyasal katılma talebini karşılayamamaktadır. Yapısı gereği yerel yönetimler, siyasal katılma taleplerine büyük ölçüde cevap verebilecek niteliktedir. Çünkü yerel yönetim birimleri, sayı itibarıyla oldukça fazladır ve organlarında çok sayıda yöneticiye ihtiyaç duymaktadır.²⁰⁴

Yerel yönetimlerde siyasal katılmanın gerçekleşebilmesi için, biçimsel katılma koşullarının sağlanması, vatandaşların bu koşulların sağladığı olanakları etkin bir biçimde kullanması ve katılmanın karar mekanizmaları üzerinde etkisinin olması gerekmektedir.²⁰⁵ Yerel yönetimlerin, hizmetlerin yürütülmesine ilişkin kararların alınması, alınan kararların uygulanması ve denetlenmesi süreçlerine halkın etkin katılımının gerekliliğine inanması ve bu düşünceyi hayata geçirebilmek için gerekli kurumsallaşmayı sağlamalıdır.²⁰⁶

Yerel yönetimlerde katılım, sorunların daha sağlıklı belirlenmesini sağladığı gibi çözümlerin de daha tutarlı ve yerinde olmasını sağlamaktadır. Diğer taraftan uygulama aşamasında halkın aktif katılımı, sorunlarının çözümlerini kolaylaştırdığı gibi hedeflere daha kısa sürelerde ulaşılmasını ve hizmetlerin kalitesinin artmasını sağlamaktadır.²⁰⁷ Yerel düzeyde katılımcı ve

²⁰³ TORTOP, Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi, s. 300.

²⁰⁴ ERYILMAZ, a.g.m., s. 91.

²⁰⁵ ÇİTÇİ, a.g.m., s. 10.

²⁰⁶ ERTEKİN, Yücel, "Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Sorunu", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 5, Eylül 1995, s. 11.

²⁰⁷ İNAN, ATILLA, "Demokratik Kitle Örgütlerinin Yerel Yönetimlere Demokratik Katılımı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, Nisan 1998, s. 128.

şeffaf bir yönetim anlayışının oluşturulması, ancak halkla ilişkiler çalışmalarında etkin olunması ve hızlı, verimli, tarafsız işleyen bir yönetim yapısının varlığına bağlıdır.²⁰⁸ Bu sebeple de, yerel düzeyde katılımcı demokrasiden söz edebilmek için, öncelikle belediye meclislerinin yeniden düzenlenmesi ve oluşumundaki üye yapısı, gözden geçirilerek katılımcı demokrasiye uygun hale getirilmelidir.²⁰⁹

Halkın katılımına ilişkin uygulamalar, çok değişik şekillerde ve bir hayli farklı yöntemlerle gerçekleştirilmektedir. Bu uygulamalar ülkeden ülkeye, hatta bir ülkede bölgeden bölgeye bile farklılık gösterebilmektedir.²¹⁰ Bazı ülkelerde siyasal katılma yöntemleri son derece gelişmiş iken, kimi bazı ülkelerde, vatandaşlarının siyasetle olan ilgilerini azaltmak için siyasetin alanını daraltarak, siyasal katılmanın önüne bir takım engeller koyulmaktadır.

2.2.4.2. YEREL YÖNETİMLERDE SİYASAL KATILMA YÖNTEMLERİ

Modern demokrasilerin temel koşullarından olan siyasal katılma, günümüz modern toplumlarında genel olarak dolaylı yollardan kullanılmaktadır. Sadece İsviçre'nin bazı kantonlarında doğrudan katılma yöntemleri hala uygulanmaktadır. Ancak bu kullanım da son derece sınırlıdır. Ulusal ve yerel düzeyde vatandaşlar, birçok şekilde siyasal sürece katılarak yönetenleri etkilemektedirler. Çalışmamızın sınırlamaları açısından katılma yöntemleri, geleneksel ve modern olarak iki şekilde ele alınmaktadır.

²⁰⁸ CANTEMİR, Hamza, "Halkla İlişkilerin Belediyelerdeki Yeri", **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 6, Temmuz 1996, s. 44.

²⁰⁹ TAŞDELEN, Doğan, "Özerk Demokratik Yerel Yönetim", **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995s. 324.

²¹⁰ GERAY, a.g.m., s. 74.

2.2.4.2.1. GELENEKSEL KATILMA YÖNTEMLERİ

Doğrudan demokrasinin ilk ortaya çıktığı Eski Yunan şehir devletlerinden günümüze değin uygulana gelen geleneksel katılma yöntemleri, artık günümüzde demokratik bir toplum yapısının oluşturulması bakımından büyük ölçüde yetersiz kalmaktadırlar.²¹¹ Bir toplumdaki demokratik yönetim sisteminin en önemli koşullarından biri, siyasal katılmadır. Siyasal katılmanın ilk ve en önemli yöntemi ise, geleneksel katılma yöntemleri arasında yer alan seçimler yoluyla siyasal hayata katılmaktır²¹². Daha sonrasında ise, halk oylaması ve referandum yöntemleri yer almaktadır.

2.2.4.2.1.1. SEÇİMLER YOLUYLA KATILMA

Seçmek, *“insanın kendisine en uygun, en yakın, en yararlı ve en gerekli olanı belirleme davranışı”* anlamına gelmektedir. Demokratik yönetim açısından seçim, *“yönetilenlerin kendilerini yönetecekleri belirleme işlemi ve eylemini”* ifade etmektedir. Seçimler, sadece devlet yöneticilerini belirlemeyi ifade etmemektedir. Geniş anlamıyla seçimler, demokratik kurumların üyelerinin yöneticilerini belirlediği bir katılma yöntemidir.²¹³

Tarihsel süreç içerisinde egemenliğin yer değiştirmesine bağlı olarak siyasal iktidarın elde edilme şeklinde de değişiklikler olmuştur. Geleneksel toplumlarda siyasal iktidar tek kişinin elinde ve daha ziyade tanrısal kaynaklı iken, zamanla bu yöntemler değişmeye başlamış ve günümüz demokratik toplumlarında siyasal iktidarı halk seçimler yoluyla belirlemeye başlamıştır. Halk egemenliğine dayalı ve halkın yönetimi anlamına gelen demokrasilerin yerleştiği ülkelerin, zaman içerisinde nüfus olarak büyümesi yüzünden halk, egemenlik hakkını seçimlerle belirlediği siyasal iktidara belirli bir süreliğine

²¹¹ ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 134.

²¹² ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 23.

²¹³ ÖZTEKİN, a.g.e., s. 151.

devretmektedir.²¹⁴ Bu sebeple siyasal iktidarın belirlenmesini sağlayan seçimler, demokratik yönetim sisteminin özü olarak kabul edilmektedir.²¹⁵

Zaman içerisinde seçim yönteminde birçok değişme ve gelişme meydana gelmiştir. İlk zamanlarda seçimler yoluyla siyasal hayata katılma hakkı, sadece belirli kişilere tanınmış bir haktır. Yakın tarihimize kadar bu hak, daha ziyade zenginlere ve toplumdaki yüksek statülü kişilere tanınmıştır. Ancak büyük uğraşlar sonrasında büyük ölçüde değişen ve gelişen seçimlere katılma hakkı, günümüzde gerçek anlamını bulmuştur.²¹⁶ Demokratik bir toplumda iktidarı belirlemek amacıyla, düzenli aralıklarla seçimlerin yapılması yasal bir zorunluluktur. Anayasada ve yasalarda belirtilen haller dışındaki herkesin özgür ve eşit bir şekilde seçimlere katılma hakkı vardır.²¹⁷

Seçimler, hem ulusal hem de yerel yöneticilerin belirlenmesinde, bu yöneticilerin uygulayacakları programların önceden desteklenmesinde ve benimsenmesinde etkin bir katılma yöntemidir. Seçimler yöntemiyle siyasal hayata katılmak, diğer katılma yöntemlerine nazaran hem daha kolay hem de daha az çaba gerektiren bir yöntemdir. Ancak vatandaşlar, ulusal düzeydeki seçimlere daha fazla rağbet ederlerken, yerel düzeydeki seçimlere pek fazla ilgi göstermemektedirler. Buna bağlı olarak da yerel düzeyde nüfuslu kişiler yönetimleri istedikleri şekilde ele geçirdiklerinden yerel demokrasiden beklenen sonuçlar elde edilememektedir.²¹⁸ Bu olumsuzluğun ortadan kaldırılması ve yerel demokrasiden beklenen sonuçların elde edilebilmesi için, belediye başkanının ve belediye meclis üyelerinin, yerel halkın çoğunluğunun katılımıyla gerçekleştirilecek seçimlerle belirlenmesi gerekmektedir. Yani yerel halk, yerel seçimlere de gereken hassasiyeti göstermeli ve adaylara oy vererek, yerel yönetimlerin organlarının oluşumunu

²¹⁴ ÇAM, a.g.e., s. 439.

²¹⁵ HUNTINGTON, P. Samuel, **Üçüncü Dalga Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, (Çev. Ergun Özbudun), Türk Demokrasi Vakfı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993, s. 7.

²¹⁶ ÖZTEKİN, a.g.e., s. 153.

²¹⁷ SARAY, a.g.e., s. 2-3.

²¹⁸ ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 135-138.

tercihleri doğrultusunda etkilemelidir.²¹⁹ Çünkü yerel yönetim birimlerinde demokratik yönetim anlayışının yerleşmesi ve uygulanabilirliği, büyük ölçüde yerel yönetimlerde yaşayan farklı kesimlerin yerel meclislerde güçleri oranında temsil edilmeleriyle doğru orantılıdır.²²⁰ Aksi takdirde kendilerini ifade edemeyen ve güçleri oranında temsil edilmeyen kişiler, yönetime karşı çıkmaktadır.

2.2.4.2.1.2. HALK OYLAMASI YOLUYLA KATILMA

Halk oylaması belediye yönetimine halkın doğrudan katılımının sağlanması bakımından oldukça önemli bir yoldur. Halk oylaması, bir yerel yönetim biriminde yaşayan vatandaşların, belirli bir süreliğine seçtikleri yöneticileri görev süreleri sona ermeden görevden almalarını sağlayan bir siyasal katılma yöntemidir. Bu yöntemin kullanılabilmesi için, o yerde yaşayan vatandaşların belli bir oranda dilekçe vererek halk oylamasının yapılmasını talep etmeleri gerekmektedir. Zor bir yöntem olması dolayısıyla sıkça kullanılmamaktadır. Sadece ABD'nin bazı eyaletlerinde uygulanmaktadır.²²¹

Ülkemizde ise, Belediye Kanunu'nda yerel yönetimlere halk katılımı yöntemi olarak, halk oylaması yolu düzenlenmemiştir. Kanunun sadece 7. maddesinde, belediye kurmada, tek bir köyde ya da birkaç köyün birleştirilmesiyle, belediye kurulmasında, bir köyün ya da bir köy bölümünün bir belediyeye katılması gibi konularda halk oylamasına gidilebileceği ifade edilmiştir.²²² Halkoylaması, yönetime halkın katılımı yönünde önemli bir yol olmasına rağmen, ülkemizde de bu yöntemin yasalarca düzenlenmemesi yüzünden uygulanmamaktadır.

²¹⁹ ŞENGÜL, Mihriban, "Çevre Yönetimine Halk Katılımı Yolu Olarak Belediye Yönetimine Halk Katılımı" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 2, Nisan 2002, s. 35.

²²⁰ ÖZBEY, Bayram, "Daha Demokratik Ve Daha Etkin Belediye Yönetimi İçin Yeni Bir Seçim Sistemi Önerisi" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 4, Ekim 1999, s. 123.

²²¹ ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 139.

²²² ŞENGÜL, a.g.e., s. 36.

2.2.4.2.1.3. REFERANDUM YOLUYLA KATILMA

Yerel halkın katılımının sağlanmasında kullanılabilir yöntemlerden bir tanesi de referandumdur. Referandumda, ulusal ve yerel düzeydeki bazı konularda halkın görüşlerinin alınması, sunulan çözüm önerilerinden hangisinin halk tarafından benimsendiğinin belirlenmesi amacıyla yönelik olup kamuoyunun gerçek eğilimlerini belirlemenin en etkin yoludur.²²³ Referandum yöntemi vatandaşlara, yöneticilerin aldıkları kararları, kararlarla ilgili uygulamaları ya da bazı durumlarda yöneticilerin benimsedikleri politikaları onaylama ya da reddetme imkânını sağlamaktadır. Referandumlar, genellikle çözümü güç, riskli ve halk tarafından benimsenmesi zorunlu durumlarda kullanılan bir yöntemdir.²²⁴ Öte yandan referandum yönteminin halkın sorumluluk ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesinde önemli katkıları da vardır. Fakat bunun gerçekleşebilmesi için, bu yöntem ile ulaşılabilecek sonucun yönetenler tarafından kabul edilmesi ve uygulanması gerekmektedir.²²⁵ Çünkü düşüncelerinin yönetenler tarafından dikkate alındığını gören halk, siyasal hayata daha fazla katılma eğilimi gösterebilmektedir.

2.2.4.2.2. MODERN KATILMA YÖNTEMLERİ

Günümüzde geleneksel katılma yöntemlerinin demokratik bir toplum yapısının oluşturulmasında yetersiz kalması nedeniyle yeni katılma yöntemlerinin ortaya çıkması bir zorunluluk haline gelmiştir. Değişen dünya koşulları ve teknolojik gelişmeler bir taraftan modern katılma yöntemlerinin çeşitliliğini artırırken, diğer taraftan da halkın siyasal hayata daha etkin ve kolay bir şekilde katılmalarını sağlamaktadır. Günümüz dünya koşullarında demokratik toplumların büyük önem kazanması ve demokratik yapılanma içerisinde halk katılımının büyük önem taşıması nedeniyle, modern katılma yöntemlerini incelemek çalışmamız açısından faydalı olmaktadır.

²²³ ÖNER, Şerif, "Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi", <http://www.sbe.deu.edu.tr>. (Erişim Tarihi 20.06.2006)

²²⁴ YILDIRIM, a.g.e., s.166.

²²⁵ ÖNER, "Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi", <http://www.sbe.deu.edu.tr>. (Erişim Tarihi 20.06.2006).

2.2.4.2.2.1. İNTERNET YOLUYLA KATILMA

İnternet teknolojisinin modern katılma yöntemi olarak yönetimde kullanılmaya başlaması, dünyada e-devlet kavramı kapsamında değerlendirilmektedir. Elektronik devlet, temel olarak kamuya ait bilgi ve hizmetlere erişimin ve bu bilgi ve hizmetlerin dağıtımının bilgi ve iletişim teknolojileri ve özellikle internet yoluyla yapılması olarak ifade edilebilmektedir. Bu bilgi ve hizmetlerin dağıtımı kamu kurumundan vatandaşa olabileceği gibi, kamu kurumların kendi aralarında, kamu kurumlarından özel sektör kurumlarına veya sivil toplum kuruluşlarına da olabilmektedir.²²⁶ 1972 yılında elektronik ortama giren internet, elektronik posta, video konferansı, hızlı bilgi akışı, web sayfaları gibi yönleriyle sürekli olarak gelişmekte ve yaygınlaşmaktadır.²²⁷ Günümüzde dünya üzerindeki pek çok demokratik yönetim, vatandaşlarına internet aracılığıyla daha fazla yönetime katılma olanağı vermektedir.

İnternet, belirli bir merkezden yönlendirilen veya kontrol edilebilen bir sistem olmadığı için, insanlar farklı görüş ve düşüncelerini rahatlıkla ifade edebilmekte ve başkalarına ulaştırabilmektedir. Her türlü bilgiye kolayca ulaşmayı sağlayan internet, bu yönüyle geniş halk kitlelerinin karar alıcılar üzerinde baskı unsuru oluşturmalarını sağlamıştır. İnternet sayesinde yönetime katılmak isteyen vatandaşlar, kendilerini ilgilendiren konularda, bilgilere kolayca ulaşabilmekte ve karar alıcıların kararlarını etkileyebilmektedirler.²²⁸

Yerel yönetimlere, yerel düzeydeki yaşamı kolaylaştırılmasında, bilgi çağının da gerektirdiği planlı, programlı faaliyetlerin yürütülmesinde ve siyasal katılım yollarının hayata geçirilmesinde büyük oranda görev ve sorumluluk düşmektedir. Yerel yönetimler, halkın güven ve desteğini

²²⁶ YILDIZ, Mete, "Yerel Yönetimlerde İnternet Uygulamaları ve E-Devlet" <http://www.bilgiyönetimi.org>, (Erişim Tarihi 20.06.2006).

²²⁷ SİTEMBÖLÜKBAŞI, Şaban, "İletişim Teknolojisindeki Yenilikleri ve Temsili Demokrasinin Geleceği", **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, Güz 2003, s. 194.

²²⁸ SİTEMBÖLÜKBAŞI, a.g.e., s.196-197.

sağlayarak, onların beklentilerine uygun, önerilerine dayalı, katılımcı ve demokratik hizmet anlayışını uygulamalıdır. Bunun içinde, vatandaşların internet yoluyla siyasal hayata katılmalarının sağlanması gerekmektedir.²²⁹

Günümüzde belediyeler, bu amaçla internet üzerinde web sayfaları oluşturarak kişi ve kurumlara bilgi ve hizmet sunmaya çalışmaktadır. Yerel yönetimlerin, internet üzerinde kurdukları web sayfalarına, Elektronik Kamu Bilgi Ağları adı verilmektedir. Elektronik Kamu Bilgi Ağlarının temel amacı, yerel yönetimleri, daha demokratik, kolay ulaşılabilir, şeffaf bir yönetim haline getirmektir. Diğer bir amaçta bu sayfalarının her an ulaşılabilir olması dolayısıyla, vatandaşların bilgiye erişimini hızlı ve kolay hale getirerek, siyasi alanda vatandaşların yönetime aktif olarak katılımlarını da arttırmaktır. Esasen Elektronik Kamu Bilgi Ağlarından asıl beklenen, bir yerel yönetim biriminde yaşayan, çalışan ya da okuyan vatandaşların herhangi bir bilgisayarlardan yerel yönetim ile ilgili her türlü bilgiye ulaşılabilmesini, yine vatandaşlarla yerel yönetim çalışanları arasında hızlı ve kolay iletişim kurulmasını, sanal ortamdaki konferanslar ve çeşitli formlar aracılığı ile yerel yönetimlerin sorunları ve çözüm yolları hakkında görüşlerini bildirebilmesini temin etmektir. Böylece vatandaşlar, her konudan haberdar olabilmekte, sorunlarıyla ilgili etkileşimde bulunabilmekte, ortak sorunlarını dile getirip, bu konuda çözümler üretebilmektedir.²³⁰

Yerel yönetimlerde internet yoluyla siyasal hayata katılma, ancak vatandaşların ilgisini çekebildiği ölçüde anlamlı ve etkili olmaktadır. Vatandaşları internet yoluyla siyasal katılmaya istekli hale getirmek için, yerel yönetim web sayfalarında ulusal ve yerel düzeyle ilgili anlamlı ve işe yarar bilgiler bulunmalıdır. E-belediyecilik sadece, belediye web sayfası oluşturmak olarak algılanmamalı, yerel ve ulusal düzeyde gerçekleştirilebilecek eğitim

²²⁹ HENDEN, H. Burçin, "Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışında E-Belediyeciliğin Yeri ve Önemi", <http://www.Insanbilimleri.com>, (Erişim Tarihi 20.06.2006).

²³⁰ YILDIZ, Mete, "Yerel Yönetimde Yeni Bir Katılım Kanalı İnternet: ABD'de ve Türkiye'de Elektronik Kamu Bilgi Ağları" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 4, Ekim 1999, s. 145-147.

programları sayesinde halkın, hem elektronik hayata geçişi sağlanmalı, hem de yerel yönetimlerdeki katılımcı anlayış yaygınlaştırılmalıdır.²³¹

Teknolojinin hızla geliştiği ve her alana yayıldığı bir dünyada internet, Türkiye'ye ancak 1993 yılında üniversiteler aracılığı ile girmiştir. Henüz merkezi yönetim organlarının tamamında dahi tam olarak internet kullanılmamaktadır. Yerel yönetimlerde, teknoloji kullanımı açısından son yıllarda yapılan yeni düzenlemelerle, ciddi ve kayda değer çalışmaların olduğu gözlemlenmektedir. İnternetin ülkemizde gelişmemesinin en önemli nedenleri ise, yasal düzenlemelerin eksikliği ile teknolojik alt yapının kurulamamış olmasıdır.²³² İnternet kullanım ücretlerinin oldukça yüksek olması da bu gelişmeyi olumsuz yönde etkilemektedir. Kesin olmamakla birlikte halen ülkemizde beş milyona yakın kullanıcının olduğu belirtilmektedir. Ancak yetmiş beş milyon nüfuslu bir ülkede bu sayıda az kullanıcının olması da ayrıca irdelenmesi gereken bir konudur.

2.2.4.2.2.2. YEREL MECLİS TOPLANTILARI YOLUYLA KATILMA

Yerel halkı temsil eden, yerel düzeydeki karar organlarının başında belediye meclisleri gelmektedir. Yerel meclislerin her kesimin temsilcilerinden oluşması son derece önemlidir. Çünkü meclis üyelerinin halkla ilişkileri, yerel katılmanın yönünü belirleyen unsurların başında yer almaktadır. Yerel meclislerde temsil edildiğini düşünen halk, daha fazla yönetime katılmakta ve alınan kararları daha kolay benimsemektedir.²³³ Bu açıdan bakıldığında doğrudan demokrasinin küçültülmüş bir modeli gibi görünen belediye meclisleri, gerçek anlamıyla varlığını sürdürebilirse, etkin ve demokratik bir yerel yönetim anlayışının oluşturulmasını sağlayabilir.²³⁴

²³¹ HENDEN, a.g.m., <http://www.Insanbilimleri.com>, (Erişim Tarihi 20.06.2006).

²³² YILDIZ, Yerel Yönetimde Yeni Bir Katılım Kanalı İnternet: ABD'de ve Türkiye'de Elektronik Kamu Bilgi Ağları, s. 149.

²³³ ERTEKİN, a.g.m, s. 9.

²³⁴ YILDIRIM, a.g.e., s. 113.

Ülkemizde halkın belediye meclis toplantılarına katılımını öngören yasal düzenlemeler mevcuttur. Yeni 5393 Sayılı Belediye Kanununun (2005) 13.maddesi ile belediye sınırları içinde yaşayan halkın, belediye hizmetlerine ve yönetime katılmaya, bunlarla ilgili bilgi edinme haklarının olduğu kabul edilmiştir. Yasanın 13. maddesinde *“Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur”*²³⁵ ifadesine yer verilmiştir. Bu maddeye istinaden halk, belediye meclis toplantısına katılabilir. Eski 1580 Sayılı Belediye Kanununda bu haktan yararlanmak için, nüfus kütüğüne yazılı olmak şartı aranmasına karşın, yeni 5393 Sayılı Belediye Kanununda bu şart kaldırılarak yerine o yerde ikamet etme koşulu getirilmiştir. Bu değişikliğin belli ölçüde katılımı arttırması beklenmektedir. Ayrıca yasanın 20. maddesinde, belediye meclis toplantılarının açık olduğu, toplantının yeri ve zamanının belde halkına duyurulacağı, meclis görüşmelerinin tutanaklara kaydedileceği ifade edilmiştir. Yasanın 21. maddesinde de, belediye başkanınca hazırlanan gündeminin 3 gün önceden yerel gazeteler ve uygun araçlarla halka duyurulacağı ifade edilmektedir. Bu sayede halk, beldesinin belediye meclisi üyeleri aracılığıyla yönetime, önerilerde bulunabilmektedir. Yine yasanın 23. maddesinde, kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin yedi gün içinde ilan edileceğini ve meclisin kesin kararlarına karşı ilgililerin itiraz edebilmesini düzenlenmektedir. Görüldüğü üzere 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 Sayılı yeni Belediye Kanunu, eski kanuna nazaran halk katılımını ve denetimini arttırmaya yönelik maddelere biraz daha fazlaca yer vermeye çalışmaktadır.

2.2.4.2.2.3. KAMUOYU ARAŞTIRMALARI YOLUYLA KATILMA

Geleneksel katılma yöntemlerinden halk oylaması yöntemine benzeyen kamuoyu araştırmaları, genel anlamıyla yapılan hizmetlerin ve alınan kararların halk tarafından benimsenip benimsenmediğini ortaya

²³⁵ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.basbakanlik.gov.tr>. (Erişim Tarihi 10.01.2006).

çıkarmaya çalışan bir yöntemdir. Genel olarak kamuoyu araştırmaları, kamuoyunun yapısına uygun bir örneklem grup belirlenerek, bireylerle birebir görüşmeler yapılması veya hazırlanan anket sorularının kişilere gönderilmesi gibi yöntemlerle yapılan, halkın belirli bir konu hakkındaki görüşlerini, tutum ve davranışlarını örneklem grubun verilerinden elde etmeyi amaçlayan bir araştırmadır.

Kamuoyu araştırmaları genel yararı ilgilendiren yerel hizmetler hakkında karar vermeden önce yerel topluluğun konu üzerinde ne düşündüğünü anlama, değerlendirme ve yorumlama yöntemlerinden biri olarak halkla ilişkilerin kullanabileceği önemli bir siyasal katılma yöntemidir. Asıl amaç, kamuoyunun beklentilerini anlamak, değerlendirmek, düşüncelerini yorumlamak, alınacak kararlara halktan onay almak olduğundan yerel demokrasinin yerleşmesi açısından önemlidir.²³⁶ Ancak kamuoyu araştırmalarından beklenen yararın sağlanabilmesi, araştırma öncesinde yapılan bilgilendirmenin kalitesine ve doğruluğuna, doğru örneklem grubun seçilmesine, sorulan soruların ve araştırmada kullanılan tekniklerin kalitesine bağlıdır.²³⁷

Demokratik yerel yönetim anlayışı, yerel halka hizmet sunan en alt düzeydeki ve halka en yakın anayasal kurumlar olduklarına göre, her Şeyden önce halkın beklentilerini ve taleplerini önceden bilmek durumundadırlar. Bu sebeple de yerel yönetimlerin kamuoyu araştırmaları üzerinde titizlikle durması ve yerel halkın büyük bir bölümünü kapsayacak Şekilde çalışmalarını genişletmesi gerekmektedir.²³⁸ Ülkemizde de bu konu üzerinde önemle durulmuş ve 5393 Sayılı yeni Belediye Kanununun 15. maddesinde, belediyelerin yerel halkın belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu araştırması yapabileceği belirtilmektedir.

²³⁶ SEZER, U. Birkan, "Yerel Yönetim Çevresi-Halkla İlişkiler ve Kanaat Araştırması", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1, Mart 1987, s. 25.

²³⁷ YILDIRIM, a.g.e., s. 110.

²³⁸ ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 155.

2.2.4.2.2.4. BİREYSEL BAŞVURU YOLUYLA KATILMA

Vatandaşların beklentilerini ve şikâyetlerini, alınan siyasal kararlara ilişkin düşüncelerini, yerel hizmetleri benimseyip benimsemediklerini siyasal karar organlarına iletmede kullanabileceği ve belirli ölçüde yönetime etki edebileceği yollardan biride bireysel başvuru yollarıdır. Bireysel başvuru yollarının başında da vatandaşların dilekçe hakkı yer almaktadır. Bireysel başvuru yöntemi, yerel yöneticilerin aldıkları kararlar sonrasında kendilerini kontrol etmelerini, eğer yaptıkları işlerde hatalar mevcut ise, bunların en kısa zamanda düzeltilmesini ve vatandaş odaklı bir yaklaşımın benimsenmesini sağlayan önemli bir siyasal katılma yöntemidir. Bu yöntem sayesinde yerel yönetimler de, sınırları içinde yaşayan vatandaşları hakkında önemli verilere ulaşmaktadır. Ancak yönetimin, bu verilere ulaşabilmesi için vatandaşlardan gelen önerileri dikkate alması gerekmektedir.²³⁹ Belde halkının belediye yönetimini izleme ve aksaklıklar konusunda belediye yöneticilerini uyarma görevini yerine getirmesi yoluyla halk, belediye hizmetlerine doğrudan ya da dolaylı olarak katılmış olmaktadır.²⁴⁰

Ülkemizde de dilekçe yöntemiyle bireysel başvuru yollarının kullanılması, bireylere anayasal bir hak olarak verilmiştir. 1982 Anayasasının 74. maddesinde, *“vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve Türkiye Büyük Millet Meclisine yazı ile başvurma hakkına sahiptir. Kendileriyle ilgili başvuruların sonucu gecikmeksizin, dilekçe sahiplerine yazılı olarak bildirilir. Bu hakkın kullanılma biçimi kanunla düzenlenir”*²⁴¹ denilmektedir. Ülkemizde bu yöntemin bir anayasal hak olarak düzenlenmiş olması vatandaşların yönetim üzerindeki etkisini olumlu yönde etkilemektedir.

²³⁹ ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 164-165.

²⁴⁰ SARAN, U. Mehmet, “Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 4, Temmuz 1996, s. 27.

²⁴¹ GÖZÜBÜYÜK, T.C. 1982 Anayasası, s. 98.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEMOKRATİK YEREL YÖNETİMLERDE İDARİ DENETİM

3.1. YEREL YÖNETİMLERDE İDARİ DENETİM

Başlangıçta basit bir örgütlenme modeli olarak ortaya çıkan devlet örgütü, zamanla çok karmaşık bir yapıya dönüşmüştür. İnsanların beklentilerini ve isteklerini daha hızlı ve etkin bir şekilde karşılamaya çalışan devletler, kendi içlerinde parçalı bir örgüt yapısı meydana getirmişlerdir. Öncelikle idare, merkezi yönetim ve yerinden yönetim olarak iki kısma ve her bir yönetim birimi de yine kendi içerisinde alt bölümlere ayrılmaktadır. Devletlerin, kendi içerisinde hizmetlerin yerine getirilmesi açısından örgütlenmesi temelde, tek bir devlet yapısını bozmamaktadır. Etkili yönetim, ya da demokratik yönetim açısından, bölümlü bir yapılanma içerisinde olan devletin, toplamda bir bütünlük göstermesi gerekmektedir. Devletin bütünlüğünü sağlayan, “*idarenin bütünlüğü ilkesi*”dir.²⁴² Ülkemizde de, 1982 Anayasasının 123. maddesinde, “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür” ifadesi bulunmaktadır. Bu ilkenin yerine getirilmesini ve işlerliğini sağlayan ise, denetim mekanizmasıdır.

²⁴² GÖZLER, a.g.e., s. 139-140.

3.1.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Modern yönetim anlayışında, demokrasilerin yerleşmesinde ve ülke genelinde uygulanmasında yerel yönetimlerin önemli bir yeri bulunmaktadır. Bu nedenle bazı çevrelerce, yerel yönetimler üzerindeki denetimin hafifletilmesi gerektiği savunulmakta iken, bazı çevreler, yerel yönetimler üzerindeki denetimin kaldırılmasının idarenin bütünlüğünü zedeleyeceğini savunmaktadır. Ülkemizde de, yerel yönetimlere ilişkin öncelikli sorun alanlarından biri, merkezi yönetim tarafından uygulanan denetimdir. Ülkemizdeki yerel yönetim birimlerine uygulanan denetimin oldukça ağır olduğunu söyleyebiliriz. Bu nedenle yerel yönetimlere ilişkin yeni düzenlemelerde yerel yönetim birimleri üzerindeki denetimin hafifletilmesine yönelik çalışmalar yapılmaktadır.

3.1.1.1. DENETİM

Denetim, kaynağını çok eski zamanlardan alan ve zaman içerisinde bir yandan ticaretin yaygınlaşması, diğer yandan devlet mekanizmasının örgütsel yapısının genişlemesi neticesinde kurumsal bir nitelik kazanan bir olgudur. Günümüzde ise, siyasal, sosyal, ekonomik boyutları olan, modernleşmenin ve toplumsal kalkınmanın temel gücünü oluşturan, demokratik yönetim anlayışının sürekliliğini sağlayan önemli bir unsurdur.²⁴³

Türk Dil Kurumu'nun hazırladığı Türkçe Sözlükte denetim; "neler olduğunu, neler olacağını anlamak için bakmak, murakabe etmek (teftiş etmek), bir işin doğru ve usulüne uygun olarak yapılıp yapılmadığını incelemek" olarak tanımlanan kavram, yönetim bilimi açısından, bugünkü gerçek denetimi ifade etmede yetersiz kalmaktadır. Bu sebeple yönetim bilimciler denetimi; "*yönetim faaliyetlerinin kabul edilen plana, verilen direktife*

²⁴³ GÜNDOĞDU, Balamir, "Kamusal Alanda Yaşanan Değişimler: Yerel Yönetimlerin Denetimi", **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 10, Ekim 2003, s. 5.

ve konulan ilkelere uygun olarak etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığını belirten araç” şeklinde tanımlamaktadır.²⁴⁴ Bir başka deyişle, bir kişinin veya bir kurumun, örgüt yapısının, işlerliğinin, yerine getirdiği görevlerin, amaçlara verimli olarak zamanında ulaşip ulaşmadığının, elde edilen sonuçların belirlenen standartlara uyup uymadığının, işlemlerinde yanlışlık, eksiklik ve tutarsızlık olup olmadığının, yasalar, tüzükler, kurallar ve kararlar açısından gözlemlenmesi ve değerlendirilmesi için yapılan tüm çalışmalara denetim denilmektedir.²⁴⁵ Tanımdan da görüldüğü gibi denetim, aslında ulaşılmaya çalışılan bir amaç değil, örgütün daha verimli ve etkin bir şekilde faaliyet göstererek istenilen sonuçlara ulaşmasını sağlayan bir araçtır.²⁴⁶

Kamuda ise denetim; “bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci” şeklinde tanımlanmaktadır. Ülkemizde kamunun tabii olduğu kamu hukukunda ise denetim; “*tüm devlet dairelerinde çalışanların yasa ve tüzük hükümlerine göre görevlerini gereği gibi yerine getirip getirmediğini, yasa ve tüzük hükümlerine aykırı hareket ederek görevlerini yerine getirmede ihmal ve gevşeklik gösterip göstermediğini ve yolsuzluk yapıp yapmadıklarını saptayarak, haklarında gereken yasal işlemin uygulanması için devlet dairelerinin teşkilat yasalarına göre atanmış müfettiş veya murakıplar ya da görevlendirilmiş memurlar vasıtasıyla yapılan teftiş ve murakabe*” biçiminde tanımlanmaktadır.²⁴⁷

²⁴⁴ TORTOP, Nuri-İSPİR, G. Eyüp-AYKAÇ, Burhan, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 1999, s. 160.

²⁴⁵ AÇKAÇ Burhan-ÖZER, M. Akif, “Mahalli İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları”, **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 4, Nisan 2002, s. 6.

²⁴⁶ SANAL, Recep, **Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE Yayınlar, Ankara, 2002, s. 4.

²⁴⁷ AYKAÇ-ÖZER, a.g.m., s. 6.

Denetimin temel amacı, belirlenen hedeflerle varılan sonucun karşılaştırılması ve elde edilen neticenin verimlilik ve etkinlik bakımından zamanında yerine getirilip getirilmediğinin değerlendirilmesi ve bu değerlendirilme sonucunda sistemde aksamanın varlığı durumunda, bu aksamaların giderilmesi için gerekli tedbirlerin gecikmeksizin alınmasını sağlamaktır. Bir başka amaç, yetkiyi elinde bulunduranların, sahip oldukları yetkiyi kötüye kullanmalarına engel olmaktır. Bu nedenle denetim sistemi, demokratik toplum düzeninin oluşmasında önemlidir.

Günümüzde yönetimin durumunu değerlendirmek ve aksayan yönlerini saptamak için yapılan çeşitli denetleme yöntemleri bulunmaktadır. Bu yöntemler, denetlemeyi yapan kuruma göre belirlenmektedir. Yönetimin, yine bir yönetim kuruluşu tarafından denetlenmesine “idari denetim”, yasama organı tarafından denetlenmesine “siyasal denetim”, yargı organı tarafından denetlenmesine “yargı denetimi” ve kamuoyu tarafından denetlenmesine de “kamuoyu denetimi” denilmektedir.²⁴⁸ Bu çalışmada yalnız idari denetim ele alınarak, incelenmektedir.

3.1.1.2. İDARİ DENETİM

İdari denetim ilk olarak, M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentinde ortaya çıkmıştır. Arkeolojik çalışmalar sonucunda, eski Mezopotamya krallarının kâtiplerine, kraliyet tahıl ambarlarının sayımını yapmak ve burada çalışan görevlilerin, görevlerini yerine getirip getirmediğini saptamak amacıyla yetki verdikleri ortaya çıkmıştır. Eski Yunan uygarlığında ise, şehir devletlerinin kurulması ve demokrasi düşüncesinin ortaya çıkmasıyla birlikte, denetim uygulamaları başlamış ve kamuda görev alan kişilerin vatandaşlarına hesap verme zorunluluğunun olması, kamusal alanda etkin bir denetim sistemini ortaya çıkarmıştır. Mısır, Roma ve Çin uygarlıklarında da, kamuya ait hesapların ve yapılan işlemlerin yetkili kişiler tarafından kontrol edildiğine dair belgelere ulaşılmıştır. İslam uygarlığının gelişme göstermeye başladığı VII.

²⁴⁸ GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, s. 305.

Yüzyıl ve sonrası dönemlerde, kamuda alanında kamusal denetim anlayışının yerleştiğini gösteren kaynaklara ulaşılmıştır.²⁴⁹

İdari denetim, yönetimin kendi kendini denetlemesidir. Yürütme organının kendi içerisinde ve kendi kendine yaptığı bu denetim biçimi dünya üzerinde uygulanan en geniş denetleme biçimidir.²⁵⁰ İdari denetim amacı, yönetimin etkinliğini, verimliliğini ve doğru bir şekilde çalışmasını, kamu personelinin elindeki kaynaklarla, doğru zamanda ve doğru yerde, yasalar çerçevesinde işlemlerini doğru bir şekilde yerine getirmelerini sağlamaktır.²⁵¹

Yönetimin ve yerel yönetimlerin denetlenme şekli, ülkelerin sosyo-ekonomik yapısına, örgütleniş biçimine, devletin toplumdaki rolüne ve benzeri sebeplere göre farklılık gösterirken, denetlenme gerekçesi, devletin küçültülmesi, kaynakların doğru şekilde kullanımının sağlanması, milli değerlerin ve çıkarların korunması, vatandaşların beklentilerinin karşılanması ve benzeri aynı nedenlere dayandırılmaktadır.²⁵² Gelişmiş ülkelerde, merkez-yerel dengesinde yerel yönetimlerin daha ağırlıklı olduğu ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin daha hafif olduğu gözlenmektedir.²⁵³ Ancak gelişmekte olan ülkelerde ve ülkemizde, merkez-yerel dengesi daha çok merkezi yönetim lehinedir. Merkezi yönetime geniş yer veren ülkemizde merkezi yönetime bağlı olarak denetime de son derece önem verilmektedir.²⁵⁴ Bu nedenle ülkemizde, hem yerel yönetimler üzerindeki denetim daha ağır bir şekilde gerçekleşmekte, hem de birçok yerel

²⁴⁹ SANAL, a.g.e., s. 1-3.

²⁵⁰ AYKAÇ-ÖZER, a.g.m., s. 8.

²⁵¹ KARANFİLOĞLU, Y. Ali, "Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar Ve Denetleme Şekilleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan 2000, s. 66.

²⁵² SARAN, M. Ulvi, "Özerklik Ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 67, Sayı: 408, Eylül 1995, s. 25.

²⁵³ POLATOĞLU, Aykut, "Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1, Ocak 2000, s. 3.

²⁵⁴ GÜNDOĞDU Balamir, "Küreselleşme Yerelleşme: Denetim" **Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1, Ocak 2004, s. 10.

hizmet yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerekirken günümüzde dahi merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir.²⁵⁵

3.1.2. İDARİ DENETİM TÜRLERİ

Son zamanlarda yapılan reform çalışmalarıyla yerel yönetimlerin, yönetim sistemi içerisindeki payının artırılarak, çağın gereklerine uygun hale getirilmesi hedeflenmektedir. Aynı şekilde bu süreç içerisinde denetim sistemi de ele alınarak, ülkemiz şartlarında etkin bir denetim sistemi oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu amaçla çıkarılan 5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol Yasasında ve 5393 Sayılı Belediye kanununda idari denetim, çağın gereklerine ve çağdaş denetim tekniklerine göre, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. Yine 5018 sayılı yasanın idari denetime ilişkin hükümleri gereğince, “mahalli idarelerin diğer mahalli idareler veya her türlü kamu kuruluşları ile anlaşma veya birlik kurma sureti ile yaptıkları hizmetler ve oluşturdukları her türlü kamusal kuruluşlar ile bir kamu tüzel kişisi ve kamu idaresi olan köyler de idari denetim kapsamında” ele alınmaktadır.²⁵⁶

3.1.2.1. HİYERARŞİK DENETİM (İÇ DENETİM)

Genel bir ifadeyle, kamu kurumlarının kendi kendisini hiyerarşik örgüt yapısı içerisinde denetlemesine iç denetim denilmektedir. Bu denetleme biçiminde temel kıstas, idarenin hiyerarşik bir şekilde örgütlenmiş olmasıdır.²⁵⁷ Hiyerarşi, Fransızca “*hierarchie*” kelimesinden dilimize kazandırılmış ve idare hukukunda, idarenin içerisinde yer alan kamu personeli arasındaki ast-üst ilişkisi şeklinde anlaşılmaktadır.²⁵⁸ Yani, bir kamu kurumunda çalışanların ast-üst şeklinde örgütlenmesine hiyerarşi adı

²⁵⁵ DAŞÖZ, H. İbrahim, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 68, Sayı: 410, Mart 1996, s. 83.

²⁵⁶ DEDİMAN, Cengiz, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s. 15–18.

²⁵⁷ COŞKUN, Bayram, “Trük Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 437, Aralık 2002, s. 85.

²⁵⁸ GÖZLER, a.g.e., s. 162.

verilmektedir.²⁵⁹ Hiyerarşik denetim ise; kamu kurumlarındaki hiyerarşik örgütlenme yapısından kaynaklanan üstün ast üzerindeki denetimi ya da denetleme yetkisi olarak tanımlanmaktadır.²⁶⁰ Hiyerarşik denetim sadece merkezi yönetim sistemi içerisinde yer alan kurumlarda uygulanan bir sistem olmayıp, yerinden yönetim sisteminin içerisinde yer alan, yerel kurumların kendi iç bünyelerinde de hiyerarşik denetim uygulanmaktadır.²⁶¹

Hiyerarşik denetim, üstlerin denetlemesine dayanan, yasalarda açıkça belirtilmesi gerekmeyen, aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde kullanılabilen genel ve vazgeçilemez bir yetkidir. Hiyerarşik üst, bu yetkiyi kendiliğinden kullanabileceği gibi, ilgililerin başvurusu üzerine de kullanabilmektedir. Bunun yanında üst, emri altında bulunan kamu görevlilerinin yaptıkları işlemleri hukuka uygunluk ve yerindelik açısından her zaman denetleme yetkisine de sahiptir. Hiyerarşik denetimde üst, astın işlemlerini değiştirebilmekte ya da gerekli gördüğü hallerde ortadan kaldırabilmekte, asta işlemlerle ilgili emir ve talimatlarda bulunabilmektedir. Buna karşın astın değiştirilen ya da kaldırılan işlemleriyle ilgili olarak bir üst makama şikâyet etme veya idare mahkemelerinde dava açma hakkı bulunmamaktadır.²⁶²

Hiyerarşik denetimde, bakanların veya tüzel kişiliği bulunan genel müdürlüklerde genel müdürlerin, yani kurumların tepe yöneticilerinin tüm kuruluş örgütü üzerinde hiyerarşik denetleme yetkisi bulunmaktadır. Ancak bu kişilerin tüm örgütü direk olarak kendilerinin denetlemesi fiili olarak mümkün olmamaktadır. Bu nedende en üst yöneticilere bağlı ve onlar adına faaliyetlerde bulunmakla görevli idari teftiş birimleri ortaya çıkmaktadır.²⁶³ İdari teftiş denetimi, alt kademelerde yer alan kamu personelinin, üst yönetici adına ve üst yöneticilerin talimatıyla denetlenmesi şeklinde

²⁵⁹ GÖZÜBÜYÜK, Yönetim hukuku, s. 306.

²⁶⁰ AYKAÇ-ÖZER, a.g.m., s. 8.

²⁶¹ KARANFİLOĞLU, a.g.m., s. 67.

²⁶² GÖZLER, a.g.e., s. 169-170.

²⁶³ COŞKUN, a.g.m., s. 86.

tanımlanabilmektedir.²⁶⁴ Bu denetleme türündeki tek fark, memurların doğrudan en üst yönetici adına, üst yöneticilere bağlı idari teftiş birimlerince denetlenmiş olmalarıdır.

5393 Sayılı yeni Belediye Kanununa göre, belediyelerde iç denetim, belediye başkanları veya belediye başkanlarınca görevlendirilecek iç denetçiler tarafından yerine getirilmektedir. Yine yasanın 54. maddesinde denetimin amacı, *“faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak”* olarak belirtilmektedir.²⁶⁵ Yeni Belediye Kanununu 55. maddesinde denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimi açısından yapılacağını ve bu çerçevede yapılacak iç denetimin, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağını ifade etmektedir.

3.1.2.2. İDARİ VESAYET DENETİMİ (DIŞ DENETİM)

Dış denetim, yönetim sistemi içerisinde yer alan kamu kurumunun, bu sistem içerisinde yer alan başka bir kamu kurumunu denetlemesidir.²⁶⁶ Bunun en açık ve yaygın uygulanan şekli, idari vesayet yetkisine bağlı olarak gerçekleştirilen idari vesayet denetimidir. Anayasal açıdan idari vesayet yetkisi; “merkezi idarenin (devletin) yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, yerinden yönetim hizmetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının

²⁶⁴ AYKAÇ-ÖZER, a.g.m., s. 8.

²⁶⁵ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.basbakanlik.gov.tr>. (Erişim Tarihi 10.01.2006).

²⁶⁶ COŞKUN, a.g.m., s. 86.

korunması ve adem-i merkezi ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde sahip olduğu yetkilidir.” Merkezi idarenin sahip olduğu anayasal yetkiye dayanarak, yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini yerine getirmelerini ve idare ile bir bütün halinde çalışmalarını sağlamak amacıyla yasaların öngördüğü sınırlar içerisinde denetlemesine de idari vesayet denetimi denir.²⁶⁷ Bu çerçevede ülkemizde, 1982 Anayasasınının 127. maddesinde “... *Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir*” ifadesine yer verilerek konuya anayasal bir dayanak sağlanmaktadır.²⁶⁸ Bu denetleme biçimi, hiyerarşik denetim kadar etkili değildir. Çünkü idari vesayet denetiminde merkezi yönetim kuruluşlarının, yerinden yönetim kuruluşlarına emir vermek, yanlış kararlarını düzeltmek ve onların yerine geçerek iptal ettikleri kararların yerine yenisini almak gibi hakları bulunmamaktadır.²⁶⁹

İdari vesayet yetkisi her zaman kullanılamamakta, yalnız yasalarda açık olarak belirtilen hallerde kullanılabilir. Yani idari vesayet denetimin ne zaman ve hangi şekillerde uygulanabileceği yasalarda açıkça belirtildiğinden, istisnai bir yetkidir. İdari vesayet denetiminde, vesayet denetimine tabi tutulan yerel organlar, iptal edilen işlemleriyle ilgili olarak idare mahkemelerine başvurma hakkına sahiptir. Bu hak, kısmen idari vesayet denetiminin etkisini azaltmaktadır.²⁷⁰

İdari vesayet denetiminde temel ilke, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uyum ve birliği sağlamaktır.²⁷¹ İlke doğrultusunda, yerel

²⁶⁷ GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref-TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2001, s. 932–933.

²⁶⁸ GÖZÜBÜYÜK, T.C. 1982 Anayasası, s. 155–156.

²⁶⁹ TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, **Yargı Yayınları**, 5. Baskı, Ankara, 1994, s. 13.

²⁷⁰ GÖZLER, a.g.e., 175-180.

halkın ortak ihtiyaçlarını yerinde karşılamak için kurulan yerel yönetimlerin ve bazı özel alanlarda iş ve hizmet üretmek amacıyla kurulan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının, merkezi yönetimle bağıını sağlayan ve uyumlu bir şekilde çalışmalarını temin eden sistem idari vesayet denetimidir.²⁷²

Ülkemizdeki yerel yönetim birimleri incelendiğinde, belediyeler üzerindeki idari vesayet denetiminin, İl Özel İdarelerine oranla daha hafif olduğu görülmektedir. Çünkü belediyelerin organlarının kararlarından bir kısmı onaya tabi iken, İl Özel İdarelerinin hemen hemen bütün kararları onaya tabidir. Bu durum, İl Özel İdareleri üzerindeki idari vesayet denetiminin derecesini arttırmaktadır. Ayrıca İl Özel İdarelerindeki personelin doğrudan merkezi yönetim tarafından atanması ve görevden alınması, bu kurumlar üzerindeki vesayet denetimini arttırmaktadır.²⁷³

5393 Sayılı yeni Belediye Kanununun 55. maddesine göre, belediyelerde dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre gerçekleştirilmektedir. Yapılan yeni düzenlemeye göre, yerel yönetimler üzerindeki dış mali denetimin Sayıştay tarafından, dış idari denetiminse, yani mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmesi uygun görülmektedir.²⁷⁴ Yeni kanuna göre dış denetimin amacı, yönetimin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde yönetimin bütün karar ve işlemlerinin hedef ve planlara, yasalara uygunluk yönünden

²⁷¹ ÖNER, Şerif, "Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi Ve Katılım" **Türk İdare Dergisi**, yıl: 69, Sayı: 415, Haziran 1997, s. 190.

²⁷² BAYAR, Doğan, "Kamu Yönetimini Temel Kanunları", **Maliye Dergisi**, Sayı: 145, Ocak-Nisan 2004, s. 15.

²⁷³ OKSAL, Mustafa, "Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Karşılaştırmalı Yönetimsel Denetimi", **İdari Ve Mali Mevzuat Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 9, Haziran 2003, s. 18.

²⁷⁴ TOPRAK, Erkan-AKKOÇ, S. Yavuz, "Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Ve Denetleme", **İdarecinin Sesi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 111, Temmuz-Ağustos 2005, s. 24-25.

incelenmesi, performansının ölçülmesi, eksikliklerinin saptanarak sonuçların Türkiye Büyük Millet Meclisine rapor halinde sunmaktır.²⁷⁵

5393 Sayılı yeni Belediye Kanunu idari vesayet denetiminin çehresini büyük ölçüde değiştirmektedir. Yeni kanuna göre, belediye meclisince alınan kararlarının mülki idare amirlerince onaylanması uygulaması kaldırılmaktadır. Yerine yeni yasanın 23. maddesiyle mülki idare amirlerine, hukuka aykırı gördükleri kararlar aleyhinde idari yargıda dava açma yetkisi verilmektedir. Aynı maddede belediye başkanlarına da, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere, beş gün içerisinde meclise iade etme yetkisi verilmektedir. Meclis tarafından kararın yeniden görüşülüp, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kararda ısrar edilmesi durumunda, kararın kesinleşmesi üzerine de, kararın iptali için on gün içerisinde idari yargıda dava açma yetkisi verilmektedir.²⁷⁶

Yeni kanuna göre, belediye bütçesi ve personel istihdamı üzerindeki mülki idare amirlerinin doğrudan onaylama yetkileri ortadan kaldırılmakta, belediye bütçeleri, belediye meclislerince onaylanmaktadır. Belediye meclis kararlarının da onaya tabi olmaması, bütçe üzerinde mülki idare amirlerinin dolaylı onaylama yetkisi de kendiliğinden ortadan kalkmaktadır. Bunlara ek olarak yeni kanun, müdahale sistemi adında yeni bir denetleme biçimini ortaya çıkarmakta ve belediye hizmetlerinin halkın sağlık, huzur ve esenliğini olumsuz şekilde etkileyecek bir biçimde aksatılması ve ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili hukuk mercilerinde olayın tespit edilmesi neticesinde, İçişleri Bakanlığına müdahale hakkı tanınmaktadır. İçişleri Bakanlığı, ilgili belediyeye aksaklığın giderilmesi için makul bir süre tanır. Tanınan süre içerisinde gerekli tedbirler alınmadığı takdirde, yerin mülki amiri olan vali bakanlık tarafından görevlendirilerek aksaklıkların giderilmesi sağlanmaktadır.²⁷⁷

²⁷⁵ DİRDİMAN, a.g.e., s. 15.

²⁷⁶ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.basbakanlik.gov.tr> (Erişim Tarihi 10.01.2006).

²⁷⁷ EKİCİ, Birol-TOKER, M. Cem, "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, Ocak 2005, s. 10.

Ülkemizde idari vesayet denetimi, çeşitli şekillerde ve farklı kurumlar tarafından yapılmaktadır. Bunlardan ilki, yerel yönetim kuruluşlarının organları ya da personeli üzerinde yapılan idari vesayet denetimi, ikincisi, yerel yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılan idari vesayet denetimidir.²⁷⁸

3.1.2.2.1. İDARİ VESAYET MAKAMLARI

Genel olarak yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi, merkezi yönetim veya merkezi yönetim hiyerarşisi içerisinde yer alan kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmektedir. Kanunlarda, idari vesayet denetimini yapmakla yetkili kılınan kuruluş, İçişleri Bakanlığı, yetkiyi kullanacak kişi ise, İçişleri Bakanı olarak ifade edilmektedir. Yasalarca bakana verilen bu yetkinin, doğrudan bakan ya da bakanın kendi adına görevlendireceği birimler tarafından kullanılması gerekmektedir. Bakanın bu yetkiyi bir başkasına devretmesi mümkün değildir.²⁷⁹ Bakanlık, anayasada belirlenen idari vesayet yetkisini, mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri vasıtasıyla yerine getirmektedir.²⁸⁰ Anayasada ve yasalarda açıkça yer almamasına rağmen, uygulamada Başbakanlığın, İçişleri bakanlığı üzerindeki yetkileri dolayısıyla, yerel yönetimler üzerinde de idari vesayet yetkisine sahip olduğu söylenebilmektedir. Bunun yanında, diğer bakanlıklarda, kendi alanlarıyla ilgili konularda ya da bakanlıklarının konusu içerisine giren olaylarda yerel yönetimleri denetleyebilmektedir. Son olarak da, Cumhurbaşkanı gerekli gördüğü takdirde, yerel yönetimleri Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla denetleyebilmektedir. Ancak Devlet Denetleme Kurulu tarafından yapılan denetleme, soruşturma niteliği taşımamaktadır.²⁸¹

²⁷⁸ GÖZÜBÜYÜK, Yönetim Hukuku, s. 308.

²⁷⁹ GÖZÜBÜYÜK-TAN, a.g.e., s. 933.

²⁸⁰ AYKAÇ-ÖZER, a.g.m, s. 9.

²⁸¹ DERDİMAN, a.g.e., s. 16.

Yeni Belediye kanunu hükümleri gereğince de, dış mali denetim Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.²⁸²

Vesayet makamlarının idari vesayet denetimine ilişkin yetkileri de, yasalarda açıkça belirtilmektedir. Vesayet makamları, kanunda belirtilen yetkilerin dışında ya da kanunda açıkça kendilerine verilmemiş bir yetkiyi kullanamamaktadır.²⁸³

3.1.2.2.2. ORGANLAR VE KAMU GÖREVLİLERİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve çalışanları üzerindeki idari vesayet denetimi, organlarının ya da kamu personelinin seçilmeleri, seçimlerinin onaylanması, geçici olarak görevden uzaklaştırılması, atanmaları ya da görevden alınmaları şeklinde, daha çok teftiş biçiminde gerçekleştirilmektedir.²⁸⁴ Ancak anayasanın 127. maddesinde yer alan, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin kararların ancak bağımsız yargı yerlerince verilebileceğine dair hüküm, yerel yönetim kurumları üzerindeki denetimi büyük ölçüde sınırlandırmaktadır.²⁸⁵

Ülkemizde 1982 Anayasasının 127. maddesinde, “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur” ifadesi yer almaktadır. Bu madde gereği, merkezi yönetimin yerel yönetimlerin organları üzerindeki idari vesayet denetimi, yargı organları tarafından yerine getirilmektedir. Belediye ve il genel meclislerini fesih etme yetkisi de Danıştay’a bırakılmaktadır.²⁸⁶ Yeni Belediye kanununa göre, bir kişinin

²⁸² TOPRAK-AKKOÇ, a.g.m., s. 24.

²⁸³ GÖZLER, a.g.e., s. 181.

²⁸⁴ GÖZÜBÜYÜK-TAN, a.g.e., s. 933.

²⁸⁵ ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku**, Asil Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, 2006, s. 20.

²⁸⁶ DÖNMEZ, a.g.e., s. 11.

belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliğini kaybetmesi sonucunda, meclis üyeliğinin düşmesine ve koşulların gerçekleşmesi halinde belediye başkanlığının sona ermesine Danıştay karar vermektedir.²⁸⁷

3.1.2.2.3. KARARLAR VE İŞLEMLER ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ

Yasalarda merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini hukuka uygunluk ve yerindelik açısından denetleme hakkı tanınmaktadır. İdari vesayetin büyük bir bölümünü de, işlemler üzerindeki denetim oluşturmaktadır. İşlemler üzerindeki denetim, işlem gerçekleştirildikten sonra yapılabileceği gibi, işlem gerçekleştirilmeden öncede yapılabilmektedir. Merkezi yönetimin, işlemler üzerindeki idari vesayet denetimi, işlemlerin onaylanması, bozulması ya da uygulamalarının geciktirilmesi şeklinde olabilmekteydi.²⁸⁸ Bir kararın bir kısmı yasalara uygun, ancak bir kısmı yasalara aykırı ise, vesayet makamı kararın ancak hukuka aykırı olan kısmını iptal edebilmekteydi. Hukuka uygun olan kısmını, iptal etme yetkisi bulunmamaktaydı.²⁸⁹ Ancak, 5393 Sayılı yeni Belediye Kanunu, belediye meclisince alınan kararların, mülki idare amirlerince onaylanması uygulamasını kaldırılmaktadır. Bunun yerine yeni yasanın 23. maddesiyle, mülki idare amirlerine hukuka aykırı gördükleri kararlar aleyhine idari yargıda dava açma hakkı tanınmaktadır. Bu hak, aynı şekilde belediye başkanlarına da tanınmaktadır.

Yeni Belediye kanunuyla, merkezi yönetimin yerel yönetimler adına belli durumlarda karar alma yetkisi de kaldırılmaktadır. Eski Belediye kanununun 123. maddesine göre, belediyelerin zorunlu masraflarını bütçelerine yeterli derecede koymamaları ve bütçelerinin denk olmaması halinde, mülki idare amirleri, bu bütçeler üzerinde gerekli düzeltmeleri yapabilmekteydi. Ancak yeni kanuna göre, bütçenin mülki amir tarafından

²⁸⁷ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.basbakanlik.gov.tr>. (Erişim Tarihi 10.01.2006).

²⁸⁸ DÖNMEZ, a.g.e., s. 12.

²⁸⁹ DELİVELİ, Ömür, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Adalet Yayınları, Ankara, 2002, s. 77-78.

onaylanması uygulamasının kaldırılması nedeniyle, eski uygulamada fiili olarak geçerliliğini kaybetmektedir.²⁹⁰

Kanunlar gereği ülkemizde, merkezi yönetim, iptal ettiği yerel yönetim birimlerinin, işlemlerinin yerine, yeni bir işlemde bulunamamaktadır. Bu durumun idare hukukunda tek bir istisnası bulunmaktadır. İdare hukuku öğretisinde, “çok sıkı kayıt ve temerrüt ve ihmali gidermek için vesayet makamının resen işlem yapma yetkisiyle donatılabileceği” kabul edilmektedir.²⁹¹

3.1.3. İDARİ DENETİMİN HUKUKSAL ÇERÇEVESİ VE 5393 SAYILI YENİ BELEDİYE KANUNUNDA İDARİ DENETİM

Kurumlara ya da kişilere tanınan denetim yetkisinin temeli, anayasaya ya da yasalara dayanmaktadır. Yasalar, bir taraftan yetki verirken, bir taraftan da yetkinin sınırlarını belirlemektedir. Bu sınırlamaların dışına çıkarak denetimde bulunmak ya da başka bir ifadeyle yasalara dayanmayan bir yetkiyi kullanarak denetim yapmak olası değildir. Yasalar, sadece yetkiyi ve yetkinin sınırlarını belirlemekle kalmamakta, aynı zamanda yetkinin nasıl ve ne şekilde kullanılacağını da belirtmektedir. Teoride denetim, yasalara dayanması gereken bir yetki iken, uygulamada yasalara dayanmayan ya da açıkça yasalarda yer almayan denetleme biçimleri de bulunmaktadır. Uygulamada merkezi yönetim, yerel yönetim birimlerine, genelge, izahname, sirküler, soru sorma ve soruya cevap isteme, önerilerde bulunma ya da açıklama gibi yöntemlerle sürekli olarak müdahale etmektedir.²⁹²

Ülkemizde, merkezi yönetime ya da herhangi bir birime hiyerarşik denetleme yöntemini kullanabilmek için, yasalarda açıkça yetki verilmiş

²⁹⁰ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.basbakanlik.gov.tr>. (Erişim Tarihi 10.01.2006).

²⁹¹ Anayasa Mahkemesi, E: 1984/12, K: 1985/6 sayılı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr>, (Erişim Tarihi 20.02.2006).

²⁹² KARANFİLOĞLU, a.g.m., s. 66-67.

olması gerekmemektedir. Dolayısıyla hiyerarşik denetim, kanunda belirtilmemesine rağmen genel bir yetkidir. Oysa idari vesayet yetkisinin kullanılabilmesi için yasada açıkça yer alması ve yasa tarafından bir veya birden fazla kuruma açıkça yetki verilmesi gerekmektedir. Bu durum 1982 Anayasasının 127. maddesinde, “... *Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir*”²⁹³ biçiminde ifade edilerek, konuya anayasal bir dayanak oluşturulmaktadır. Anayasadan kaynaklanan bu yetkiye istinaden merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde yerel hizmetlerin, hukuka ve idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir biçimde yürütülmesi, ulusal birliğin ve çıkarların korunması, toplum yararının göz önünde bulundurulması ve yerel halkın beklentilerinin karşılanması için, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahip oldukları vurgulanmaktadır.²⁹⁴

Anayasamız sadece idari vesayet yetkisini tanımlamakla kalmamakta, aynı zamanda idari vesayeti, amaç, yöntem ve içerik bakımından da ele almaktadır. Böylesine istisnai bir uygulama da ancak, yasalar tarafından her yönüyle doğru bir şekilde, kurallara bağlandığı ölçüde uygulanabilmektedir.²⁹⁵ Ancak Anayasamızın 127. maddesinde ifade edilen idari vesayet denetimin, tam olarak sınırları çizilememiştir. Bu ek olarak, merkezi yönetim kuruluşların, kendi kuruluş yasalarındaki hukuksal boşluklardan yararlanarak, yerel yönetimler üzerinde ayrı bir denetim mekanizması oluşturmaya çalışmaları idari vesayetin şiddetini daha da arttırmaktadır. Zira ülkemizdeki idari vesayet uygulamaları bu görüşün doğruluk payını açıkça ortaya koymaktadır.

²⁹³ GÖZÜBÜYÜK, T.C. 1982 Anayasası, s. 155–156.

²⁹⁴ AYKAÇ-ÖZER, a.g.m., s. 9.

²⁹⁵ OKSAL, a.g.m., s. 17-18.

Günümüzde, özellikle Avrupa Birliği süreciyle birlikte yerel yönetimler alanında yapılan yapısal ve hukuksal reformlar çerçevesinde idari vesayet denetiminin çehresi değiştirilmektedir. Bu çerçevede çıkarılan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 81. maddesi ve 5393 Sayılı yeni Belediye Kanununun 84. maddesiyle, kamu kurumlarının kurucu yasalarında yer alan ve bu kanunlara aykırı olan hükümleri uygulamadan kaldırılmakta,²⁹⁶ yine bu yasalar çerçevesinde yerel organların kararları üzerindeki mülki idare amirlerinin onaylama yetkisi kaldırılarak, denetimin büyük bir bölümü yargı organlarına aktarılmaktadır. Bu sayede yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi, tam anlamıyla olmasa da, büyük oranda hafifletilmeye çalışılmaktadır.

3.2. YEREL YÖNETİMLER VE İDARİ DENETİM İLİŞKİSİ

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

²⁹⁶ TOPRAK-AKKOÇ, a.g.e., s. 24.

3.2.1. YEREL DEMOKRASİ VE İDARİ DENETİM İLİŞKİSİ

Dünya, yirminci yüzyılın özellikle ikinci yarısında, büyük bir değişim yaşamış ve her alanda hızlı bir demokratikleşme süreci içine girmiştir. Bu değişim sürecinden, devlet yönetimleri ve denetim sistemleri de büyük ölçüde etkilenmektedir. Özellikle demokratik yönetim anlayışının ortaya çıkardığı geniş özgürlük alanları, denetim sistemlerinde de köklü değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Denetim sistemlerindeki değişim, demokratik süreçlerde meydana gelen değişimlerden ayrı değerlendirilememektedir. Çünkü demokrasilerin kurumsallaşması ve ülke geneline yayılmaya başlaması, denetimi, kamu yönetiminin en önemli olgularından biri haline getirirken, denetim sisteminin sağlıklı bir şekilde kurulması ve uygulanması demokrasilerin meşruluğunu ve sağlam bir zeminde şekillenmesini gerçekleştirmektedir. Demokrasilerde iktidarların her zaman denetlenebilir olması temel bir kriterdir. Sağlıklı ve etkin bir denetimden beklenen faydanın en iyi sağlanabildiği ortam ise, demokratik yönetim sistemleridir. Yani, bir ülkenin yönetim sistemi ne kadar demokratik ise, denetim, o oranda etkili ve başarılıdır.²⁹⁷ Bu nedenle demokrasi ve denetimi birbirinden ayrı düşünmek ya da, biri diğerinin tersi şeklinde algılayarak ayrı ayrı değerlendirmemek gerekmektedir.

Günümüzde demokrasi ile yerel yönetimlerin ayrılmaz bir bütün oldukları ve yerel yönetimlerde, yerel demokrasilerin biran önce tesis edilmesi gerektiği herkesçe kabul gören ortak bir görüş haline gelmektedir. Yerel düzeyde halkın kendisini temsil etmesini ve kendi kendini yönetmesini sağlayan yerel demokrasinin tam olarak gerçekleşmesi ancak halkın yerel yönetimlere yüksek düzeyde katılımıyla sağlanabilmektedir. Yerel yönetimlere halkın katılımı, yani yerel demokrasilerin tesis edilmesi, kamu

²⁹⁷ KÖSE, H. Ömer, "Denetim ve Demokrasi", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 33, Nisan-Haziran 1999, s. 62-63.

hizmetlerinin sunumunda halka katılım imkânı sunacağından aynı zamanda güçlü bir denetim sistemini de gerçekleştirmiş olacaktır.²⁹⁸

Yerel demokrasi, şüphesiz ki yerel yönetimlerin merkezden bağımsız istedikleri gibi hareket etmeleri anlamına gelmemektedir. Aksine, merkezi yönetimler, ulusal çıkarlar ve hedefler doğrultusunda belirledikleri ilkelere ve standartlara uygunluk açısından yerel yönetimleri, yasalar çerçevesinde denetlemektedir. Ancak bu denetlemeyi ağırlaştırılmış idari vesayet yöntemiyle gerçekleştirmeye çalışmak, şüphesiz yerel demokrasileri işlevsiz hale getirmek olacaktır.²⁹⁹ Bu nedenle yerel demokrasilerin kurulup gerektiği gibi işleyebilmesi için, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki ağır denetimlerine son vermesi ve denetim sistemini çağın şartlarına uygun olarak yeniden düzenlemesi gerekmektedir.

Ülkemizde, Osmanlıdan günümüze kadar yerel yönetimler, idari vesayet aracılığı ile sürekli olarak merkezi yönetimin sıkı bir kontrolü altında tutulmuş, güçlü ve etkin bir yerel demokrasinin kurulmasına izin verilmemiştir. Özellikle Cumhuriyetin ilanından sonra yerel yönetimlerin demokratikleşmesi için birkaç girişimde bulunulmuş ise de, başarıya ulaşamamıştır. Konuyu anayasal açıdan incelediğimizde de aynı tablo karşımıza çıkmaktadır. 1982 Anayasasında yer alan vesayet denetimi, çağdaş demokratik yerel yönetim anlayışıyla bağdaşmamaktadır. Anayasamızda, yerel demokrasi ve özerklik kavramlarının değil de, vesayet kavramının yer alıyor olması, Avrupa ile bütünleşmeye çalışan ülkemiz açısından büyük bir tezatlık yaratmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin en önemli birimi olan belediyelerin, merkezi yönetim tarafından ağır bir idari denetime tabi tutulması yerel demokrasinin gerçekleşmesini büyük ölçüde engellemektedir. Bu noktada Anayasa Mahkemesinin almış olduğu bir karar, oldukça önemli ve dikkat çekicidir.

²⁹⁸ SİVEREKLİ, Esra, "Yerelleşme ve Yerel Demokrasi", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 73, Sayı: 431, Haziran 2001, s. 121, 128.

²⁹⁹ YALÇINDAĞ, Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır, s. 5.

Anayasa mahkemesi, 1988 yılında aldığı bir kararında idari vesayeti, merkezi yönetimin elinde, salt bir otorite aracı olarak düşünölemeyeceğini, bu yetkinin demokratikleşme sürecinde yerel düzeydeki katılımcı yönetimi geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, temel hak ve özgürlöklere saygıyı yükseltici bir değer olarak ifade etmektedir. Anayasa mahkemesinin de açıkça vurguladığı gibi, idari vesayet denetiminin bir baskı denetimine dönüşmemesi gerekmektedir. Bunun içinde merkezi yönetimin idari vesayet çerçevesinde aldığı kararların yargıya açılması gerekmektedir.³⁰⁰

Son dönemde, özellikle Avrupa Birliği sürecinin hız kazanmaya başlamasıyla birlikte, ölkede genelinde demokratikleşmenin zorunlu bir gereksinme olduğu ve buna bağılı olarak da, yerel yönetimlerin güçlendirilerek yerel demokrasilerin bir an önce kurulması gerektiğı, yerel yönetimlerde demokrasilerin doğru ve sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için idari vesayetin alanının daraltılması ya da idari vesayetin kaldırılarak yerine hukuka uygunluk denetiminin getirilmesi gerektiğı etkili bir şekilde savunulmaktadır.³⁰¹ Yerel demokrasilere uygun olarak kurulacak yerel yönetimler, merkezi yönetimin ağır denetiminden arındırılmış, sadece hukuka uygunluk ve o yörede yaşayan halk tarafından denetlenen birer yönetim birimi haline getirilmelidir.³⁰²

3.2.2. YEREL ÖZERKLİK VE İDARİ DENETİM İLİŞKİSİ

Yerel yönetimler, demokratik yerinden yönetim sistemi gereğı özerk kuruluşlardır. Ancak bu özellik, hiçbir suretle yerel yönetim birimlerine merkezden bağımsız ve kendi başlarına hareket etme yetkisi vermemektedir. Yerel özerkliği, yerel yönetimler açısından mutlak ve sınırsız bir bağımsızlık ve denetimsizlik şeklinde yorumlamamak ve anlamamak gerekmektedir.

³⁰⁰ ÖNER, Şerif, “ Yerel Demokrasi ve Katılın Açısından Türk Belediye Mevzuatı”, **Beklenen Mahalli İdareler Dergisi**, Sayı: 77, Ekim 2000, s. 23–24.

³⁰¹ SAYIN Deniz, “Yönetimsel Vesayet”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Şubat 1996, s. 9–12.

³⁰² SİVEREKLİ, a.g.m, s. 130.

Çünkü her ne kadar yerel özerklik, demokratik yönetim sisteminin temel unsurlarından biri olsa da, yönetimde birliğin ve uyumun sağlanabilmesi için merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarını belirli koşullarda denetlemesi gerekmektedir.³⁰³ Ancak, merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetim yetkisi, hiçbir zaman keyfi şekilde yerel yönetim birimlerinin özerklik alanına müdahale etme yetkisi şeklinde yorumlanmamalıdır.³⁰⁴

Yerel özerkliği, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu idari vesayet denetimi çerçevesinde düşünmek ve değerlendirmek daha doğru olacaktır. Çünkü yerel yönetim birimleri, sınırları içinde yaşadıkları devletin, amaçları ve hedefleri doğrultusunda hareket etmek ve bu doğrultuda karar almak zorundadır.³⁰⁵ Özerk yerel yönetim birimlerinin ulusal düzeyde merkezi yönetim tarafından denetlenmesi, görevlerin yerine getirilmesinde ve hizmetlerin etkin bir şekilde karşılanmasında önemli bir araç olarak görülmektedir.³⁰⁶ Böyle olmakla birlikte, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki denetiminin derecesini arttırması, bazı durumlarda yerel hizmetlerin yerine getirilmesini engellemektedir. Bu nedenle yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi ile yerel özerklik arasındaki ilişki kamu yönetiminin önemli sorun alanlarından birini teşkil etmektedir.³⁰⁷ Çünkü merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere uygulanan idari vesayet denetimi ile yerel özerklik birbirlerine ters orantılıdır. Yani yerel yönetimler üzerindeki idari denetim arttıkça yerel özerklik daralmakta, tam tersi durumda ise idari vesayet denetimi azaldıkça yerel özerklik artmaktadır.³⁰⁸

³⁰³ ÇOŞKUN, Bayram, "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, Mayıs 1996, s. 41–43.

³⁰⁴ TORTOP, a.g.e., s. 16.

³⁰⁵ ÇELİK, Abdullah, "Yerel Özerklik, Bağımsızlık ve Denetimsizlik mi?", **Belediye Dünyası Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, Şubat 2003, s. 55.

³⁰⁶ TORTOP, Nuri, "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 5, Eylül 1996, s. 4.

³⁰⁷ MERİÇ, Osman, "Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, Mart 1992, s. 57.

³⁰⁸ EKİCİ-TOKER, a.g.m., s. 7.

İdari vesayet denetimi ile yerel özerklik arasındaki ilişkinin hangi boyutlarda olacağını tespit etmek ve aralarındaki ilişkinin sınırlarını belirlemek oldukça zordur. Her ülke kendi yönetim geleneğine, sosyal ve kültürel yapısına bağlı olarak, bu sınırı belirlemeye çalışmaktadır. Bazı ülkelerde idari vesayet denetimi oldukça sınırlandırılmakta ve yerel yönetimlerin aldıkları kararlar anında uygulanmaktadır. Bu sistemin uygulandığı ülkelerde merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin uyguladıkları kararları yargıya taşıma hakkı bulunmaktadır. Bu ülkelerde yerel yönetimler, oldukça geniş bir yerel özerlikten yararlanmaktadır. Bazı ülkelerde ise, yerel yönetim birimlerinin almış olduğu kararlar idari denetime yetkili kurumlarının onayına tabidir. Yani merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kararlarının yürütülmesini belirli ölçülerde erteleyebilmektedir. Bu tür ülkelerde idari vesayet kısmen de olsa ağır basmaktadır. Bazı ülkelerde de, yerel yönetim birimlerinin aldıkları kararların yürütülmesi idari vesayet makamları tarafından ertelenebilmekte ve hatta merkezi yönetim tarafından kararlar değiştirilebilmektedir. Bu tür ülkelerde ise, yerel özerlikten söz edilememektedir.³⁰⁹

Ülkemizde, cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar geçen süreçte, yerel yönetimlerin özerkliği konusunda farklı uygulamalara gidilmiştir. Özellikle 1921 Anayasasında, yerel yönetimlerle ilgili olarak, “Nahiye hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir” ifadesine yer verilmiştir. Bu ifadeyle, yerel özerkliğe büyük önem verilerek idari vesayet alanı sınırlandırılmak istenmiştir. Ancak daha sonraki yıllarda çıkarılan yasalar, yerel özerkliğin aleyhinde bir gelişme göstermiş ve 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanununda yerel özerklik büyük ölçüde terk edilerek vesayetçi bir anlayış benimsenmiştir. Aynı vesayetçi anlayış hem 1961 hem de 1982 Anayasalarında da aynen benimsenmektedir.³¹⁰

³⁰⁹ ÖZER, Ahmet, “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 4, Temmuz 1993, s. 29.

³¹⁰ AYKAÇ, Burhan, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Bahar 1999, s. 4.

Günümüzde, yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili farklı görüşler bulunmaktadır. Bazı yazarlar, ülkemizdeki yerel yönetim sisteminin özerk olmadığı yönünde görüş belirtirken, bazı yazarlarda, yerel yönetim sistemimizin yarı özerk bir yapıda bulunduğu yönünde görüş belirtmektedirler.³¹¹ Her iki görüşünde ortak noktası yerel yönetim sistemimizin istenilen derecede yerel özerkliğe sahip olmadığıdır. Ancak son dönemde Avrupa Birliği sürecinde yapılan yasal değişikliklerle kısmen de olsa, yerel yönetimlerin özerk bir yapıya kavuşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. 2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Yeni Belediye Kanunu, eski 1580 Sayılı Belediye Kanununa göre daha özerkçi bir anlayışa sahip görünmektedir. 5393 Sayılı Yeni Belediye Kanunu ile vesayet makamının onay yetkisi büyük ölçüde sınırlandırılmakta, yerel yönetimlere geniş bir hareket serbestliği sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak yapılan yasal düzenlemeler, Avrupa Birliği sürecinde bazı zorlamalar neticesinde gerçekleştirildiğinden sorunun kökenine inmemekte, yalnızca belirli ölçülerde çözümlere ulaşmaktadır.

Demokratik yönetim anlayışının hakim olduğu günümüzde, yerel özerkliğin sağlanması ve idari vesayet denetiminin sınırlandırılarak sadece hukuka uygunluk denetimi biçiminde uygulanması gerekmektedir. Çünkü aksi yönde yapılacak uygulamalar, yerinden yönetim sistemini ve dolayısıyla yerel yönetim geleneğini ortadan kaldırmaktadır.³¹²

³¹¹ COŞKUN, a.g.e., s. 44.

³¹² COŞKUN, a.g.e., s. 43.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN DEMOKRATİKLEŞMESİNDE AB SÜRECİNİN ETKİSİ

4.1. AVRUPA BİRLİĞİNİN YEREL YÖNETİM POLİTİKASI

Avrupa Birliği, günümüzde birlik vatandaşlarına daha iyi hizmet verebilmek ve vatandaşların beklentilerini daha hızlı yerine getirebilmek için, halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlere, büyük ölçüde önem vermektedir. Bununla birlikte Avrupa Birliği içerisinde, üye ülkelerinin yerel yönetim yapılanmasına ilişkin genel bir politikadan söz etmek pek mümkün görünmemektedir.³¹³

Birlik son katılımcılarla birlikte yirmi yedi ülkeden oluşan çok uluslu bir yapıya kavuşmuştur. Birliği oluşturan ülkeler, birbirinden çok farklı tarihi, kültürel, sosyal ve idari özelliklere sahiptir. Özellikle, üye ülkelerin yönetim alanındaki yapılanmaları birbirlerinden oldukça farklılık göstermektedir. Bu nedenle Avrupa birliğindeki ülkeleri merkezi yönetim ve yerinden yönetim yapılanmalarına uygun olarak beş farklı sınıfta değerlendirmek gerekmektedir. Bunlardan ilkinin, Almanya, Avusturya ve Belçika gibi, yerinden yönetimin güçlü olduğu federal devletler, ikincisini, İspanya, İtalya gibi, yerel yönetimlerden ziyade bölge yönetimlerine ağırlık veren devletler, üçüncüsünü, Fransa, Hollanda, İsveç gibi, yerinden yönetim sistemine ağırlık veren devletler, dördüncüsünü, Yunanistan ve Lüksemburg gibi, üniter yapının ve dolayısıyla merkezi yapılanmanın daha hakim olduğu devletler, beşincisini ise, İngiltere, Danimarka, İrlanda, Finlandiya gibi, üniter bir yapıya

³¹³ <http://www.detur.cec.eu.int/belediyeler.html> (Erişim Tarihi 05.11.2006)

sahip olmakla birlikte bölge ve yerinden yönetimlere büyük ölçüde yer veren devletler oluşturmaktadır.³¹⁴

İngiltere'nin güçlü üniter yapısına rağmen, yerel yönetimler, yönetim sistemi içerisinde büyük bir paya sahiptir. Bu nedenle İngiltere, yerel yönetimlerin beşiği olarak kabul edilmektedir. Ancak son dönemde İngiltere'de yapılan bazı düzenlemeler doğrultusunda yerel yönetimler bu güçlerini kaybetmeye başlamışlar ve merkezi yönetime bağımlı hale gelmişlerdir. Bu durum, tüm dünya yerel yönetimleri açısından büyük bir olumsuzluk olarak kabul edilmektedir.

Günümüzde Avrupa Birliği içerisinde üçlü bir yapılanma görülmektedir. Bunlar aşağıdan yukarıya doğru, en altta bölgeler daha sonrasında üye devletler ve en üstte AB yer almaktadır. Bu yapılanmada da, açıkça görüldüğü gibi AB içerisinde yerel yönetimler henüz kendi başına bir kademe olarak kabul edilmemektedir. AB yerel yönetimleri bir kademe olarak görmediği gibi, birçok konuda da kendisine muhatap olarak kabul etmemektedir. Ancak, sadece ekonomik alanda değil, siyasal alanda da bir birlik yaratmaya çalışan Avrupa Birliğinin, başarılı olabilmesinin en önemli koşullarından birisinin de, yerel yönetimler olduğu herkesçe kabul edilmektedir.³¹⁵ Bu nedenle Avrupa Birliği organları, yerel yönetimler açısından son derece önemli bir ilke belirleyerek, kendi sınırları içerisindeki tüm ülkelerce uygulanacak ortak bir yerel yönetim politikası belirlemeye çalışmaktadır. Avrupa Birliği bu niyetini 2001 yılında yayınlanan "*Beyaz Kitap*" ta, "*yerel yönetimlerin çalışmalarını vatandaşların denetimine açık olmalıdır, kamu hizmetleri etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulmalıdır, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında belirlenmiş bir alt-üst ilişkisi*

³¹⁴ YETER, Enis, "Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi Işığında Değerlendirmeler", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 417, Aralık 1997, s. 38–39.

³¹⁵ KOÇDEMİR, Kadir, "Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72, Sayı: 426, Mart 2000, s. 68–73.

olmamalıdır, mali kaynakların paylaşımı da uzlaşma yoluyla olmalıdır” şeklinde dile getirmektedir.³¹⁶

Avrupa birliği organlarında, yerel yönetimlerin lehinde oluşan bu olumlu tavrın, birlik içindeki yerel yönetim politikasını büyük ölçüde etkileyeceği, farklı yapıdaki yerel yönetim politikalarını bir çerçevede toplayacağı ve birlik hukukunun yerel yönetimlere karşı tek bir şekilde uygulanmasının sağlanacağı yönünde güçlü görüşler bulunmaktadır. AB hukukunun yerel yönetimlere karşı tek bir şekilde uygulanması son derece önem arz etmektedir.³¹⁷ Çünkü yerel yönetimler açısından da AB hukukunun önceliği bulunmaktadır ve birlik hukuku, yerel yönetimleri çok yakından etkilemektedir. Birlik tarafından alınan kararların büyük bir bölümü, üye ülkelerde yerel yönetimler tarafından uygulanmaktadır. Bu nedenle AB hukuku yerel yönetimleri bazı durumlarda doğrudan, bazı durumlarda ise dolaylı olarak etkilemektedir.³¹⁸ Birlik hukukunun getirdiği düzenleyici kurallar, özellikle bölgesel fonlara ve bu fonların kullanımına ilişkin kurallar yerel yönetimleri doğrudan etkilemektedir. Diğer taraftan yine birliğin ortak politika, yasa ve yeni düzenlemelerin üye ülkelerde uyumlaştırılmasıyla ilgili olarak almış olduğu kararlar da, yerel yönetimleri dolaylı olarak etkilemektedir.³¹⁹

Avrupa birliğinin, hem ekonomik hem de siyasal açıdan bütünleşme süreci içine girmesi, bölgesel yönetimleri önemli bir hale getirmektedir. Birliğe üye ülkelerdeki, bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi ve bölgesel gelişmişliğin artırılması amacıyla oluşturulan bölgesel politikalar sonucunda bölgeler, Avrupa Birliği kurumlarında resmi olarak temsil edilmelerini talep etmişlerdir. Bu talep nihayet Maastrich antlaşması ile karşılanmaya çalışılmış ve bu antlaşma ile Bölgeler Komitesi kurulmuştur. Böylelikle “*birlik tarihinde*

³¹⁶ <http://www.detur.cec.eu.int/belediyeler.html> (Erişim Tarihi 05.11.2006)

³¹⁷ YETER, a.g.m., s. 39.

³¹⁸ KOÇDEMİR, a.g.m., s. 72.

³¹⁹ ARIKAN, Eliçin Yeşeren, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Görüş Dergisi**, Sayı: 58, Mart 2004, s. 39.

*ilk kez ulusaltı bir organa temsil ve karar alma mekanizmalarına katılma hakkı vermiş” tir.*³²⁰

Maastrich antlaşması ile hayata geçirilen ve çoğulculuğun, rekabetin, güç dağılımının, sorunların çözümünün garantisi olarak nitelendirilen ve en önemlisi en alt düzeydeki yönetim birimlerinin de karar alma süreçlerine etkide bulunmalarını sağlayan Bölgeler Komitesi, 1994 yılında faaliyetlerine başlamıştır.³²¹ Daha sonrasında 1997 yılında Amsterdam’da toplanan bölge ve yerel yönetim temsilcileri, konferans sonunda yayınladıkları Amsterdam Bildirgesinde, birliğin gelecekteki varlığını tesis edecek en önemli kurumlardan biri şeklinde görülen yerel yönetimlere yönelik olarak, bölgeler komitesinin yetkilerinin artırılması ve komiteye, kararlar açısından Avrupa Parlamentosunu da etkileme hakkının verilmesi, ayrıca Adalet Divanında dava açma hakkının verilmesi istenmiştir.³²² Karardan da anlaşılacağı üzere Avrupa Birliği, hala yerel yönetimleri değil, bölge yönetimlerini bir kademe olarak kabul etmekte ve birlik organlarında temsil edilmelerini sağlamaktadır. Bu da birlik içerisinde yerel yönetimlerin güçlenmesinin kısmen önünü kesmektedir.

Yerel yönetimler açısından Avrupa Birliği içerisinde düzenlenen en önemli konferanslardan biri de, 10–11 Ekim 1996 yılında Portekiz’in başkenti Lizbon’da düzenlenen Avrupa Konseyi 11. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansıdır. Konferansta, konseyin başta gelen amaçlarından birisinin, yerel demokrasinin bütünleşmesinin, bütün üye devletlerde sağlanması gerektiğidir. Konferansın sonunda ise, “*Yerel yönetimlerin mali güçleri sorumluluklarıyla orantılı ve uygun düzeyde olmalı, mali yönetimin etkinliğinin daha fazla denetlenmeli, yerel yönetimlerin bütçe açıklarının azaltılabilmesi ve hizmetlerde istenen kalitenin temin edilebilmesi için, yerel kamu hizmetlerine ücret koymakta serbest olmaları, yerel yönetimlerin*

³²⁰ ARIKAN, a.g.m., s. 43.

³²¹ KOÇDEMİR, a.g.m., s. 79.

³²² YETER, a.g.m., s. 42.

*yasada belirtilen ölçüler içinde vergi gelirlerini düzenleme hakkına sahip olmaları, yerel yönetimler arasında farklılaşmalara nede olacak faaliyetlerden kaçınılması, yerel yönetimlerin aşırı borçlanmadan kaçınması ve yerel yönetimler üzerindeki denetimlerin basitleştirilmesi ve azaltılması gerektiği” yönünde kararlar alınmıştır.*³²³

Avrupa birliği içerisindeki bölge yönetimleri ve yerel yönetimlere yönelik bütün bu uğraşlara rağmen, zaman zaman bazı farklı görüşler ortaya çıkabilmektedir. Özellikle, güçlü merkezi yönetimlere sahip ülkeler, birlik içerisinde gelişen ortak yerel yönetim politikalarına karşı olumsuz görüşlerini dile getirebilmektedir. Nitekim bu konu Petersberg Bildirgesinde de, açıkça ifade edilmiş ve “AB tarafından yürürlüğe konulan düzenlemelerde, yerinden yönetim ilkesinin çok az dikkate alındığı belirtilmiştir”, ve bu durumun nedeni olarak da, birlik içindeki ülkelerin büyük bir çoğunluğunun merkezîyetçi devletlerden oluşması olarak gösterilmiştir.³²⁴ Ancak günümüzde artık Avrupa birliği ile birlik yerel yönetimleri arasında sosyal, siyasal, ekonomik ve teknolojik açıdan hızla gelişen bir ilişki mevcuttur.³²⁵ Özellikle AB ülkelerinin kabul etmiş oldukları yerellik (Subsidiyarite) ilkesi, Bölgeler komitesi, Avrupa Konseyi Sınır Ötesi İşbirliği ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi prensipler, AB hukukunda yerel yönetimlerin yer almasını bir zorunluluk haline getirmektedir.

Ülkemizdeki yerel yönetim politikasının, Avrupa Birliğindeki yerel yönetim politikalarından bir hayli uzak olduğu görülmektedir. Birliğe tam üyelik sürecinde olan ülkemizin, yerel yönetim sisteminin ülke genelindeki planlama ve uygulama süreçlerine daha fazla katılımının sağlanması gerekmektedir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için de, yerel yönetimlere verilen

³²³ YETER, Enis, “Avrupa Konseyi XI. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı Notları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, Ocak 1997, s. 45–52.

³²⁴ YETER, Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi Işığında Değerlendirmeler, s. 43.

³²⁵ FIRAT, Serap, “Avrupa Birliği Bütünleşmesinde Yerel Yönetimlerin Rolü”, **Belediye Dünyası Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 10, Ekim 2005, s. 34.

yetkilerin arttırılması, yerel demokrasinin ve yerel özerkliğin sağlanması gerekmektedir.³²⁶ Diğer taraftan ülkemizin siyasileri, Avrupa Birliğinin üye devletlerdeki yerel yönetim sistemlerini tek düzeleştirmek gibi bir amacının olmadığı, sadece ortak bir görüş yapısının oluşturulmaya çalışıldığının farkına varmalıdır. Bu nedenle yerel yönetimler alanındaki reform çalışmaları, bu görüşler doğrultusunda doğru analiz edilmeli, Avrupa taklit edilmemeli, kendi kültürümüz, siyasal koşullarımız ve toplumsal yapımız göz ardı edilmeksizin, sadece birliğin yerel yönetim politikasına uygun bir yönetim yapısı oluşturulmaya çalışılmalıdır.

³²⁶ <http://www.detur.cec.eu.int/belediyeler.html> (Erişim Tarihi 05.11.2006)

4.2. YERELLİK (SUBSİDİYARİTY) İLKESİ

4.2.1. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Yerellik ilkesi kavramı, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında merkeziyetçiliğin aşırı derecede güçlenmesini önlemek amacıyla, yerinden yönetimi ve federalizmi savunanlar tarafından gündeme getirilmiştir. Türkçeye “*yerellik*” veya “*hizmette halka yakınlık*” olarak çevrilen “*subsidiarity*” kavramı, Latince “*yardım, destek*” anlamına gelen “*subsidium*” sözcüğünden gelmektedir. Aslında askeri amaçla kullanılan ve “*sadece ihtiyaç anında savaşa katılan ihtiyat birlikleri, yedek birlikler*” anlamına gelen bu terim, toplumsal ya da siyasal işlemlerde önceliğin en alt yönetim birimlerine ait olması, üst düzeydeki yönetimlerin ise sadece yardımda bulunmak amacıyla ve alt düzeydeki yönetimlerin hizmeti gerçekleştirememesi durumunda ikincil olarak müdahale etmesi olarak tanımlanabilmektedir.³²⁷ Bir kamu hizmetinin, hizmete ve halka en yakın yönetim birimi tarafından, halk katılımı ve denetimi sağlanarak yerine getirilmesi, demokratik yönetim anlayışının yerleşmesini ve gelişmesini sağlamaktadır.³²⁸

Hizmette halka yakınlık veya yerellik ilkesi, tarihi kökenleri incelendiğinde Aristo'ya kadar uzandığı görülmektedir. Daha sonrasında ise bu kavramın gelişmesine Akinolo Thomas hizmet etmiştir. Yerellik ilkesinin gelişimine Alman tüzebilimcisi federalist Althusius'un da önemli katkılarının olduğu bilinmektedir.³²⁹ Avrupa düşünce tarihinde ise yerellik ilkesine, ilk olarak Papalık tarafından yayınlanan ve toplumsal konularda Katolik kilisesinin görüşlerinin ve düşüncelerinin açıklandığı, 1931 yılında yayınlanan “*Quadragesimo Anno*” bildirisinde açıkça yer verilmiştir. Kilise, “*Quadragesimo Anno*” bildirisinde, toplumsal yaşamın her alanında önceliğin

³²⁷ CANATAN, Bilal, **Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınları, Ankara, 2001, s. 1–2.

³²⁸ ÜSKÜL, Zafer, “Sübzidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 24.

³²⁹ KELEŞ, Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (SUBSIDIARITY) İlkesi ve Yerel Yönetimler” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, Ocak 1995, s. 4.

halka ve bireylere daha yakın en alt düzeydeki yönetimlere bırakılması gerektiğini ve yerellik ilkesinin, kilisenin toplumsal öğretisinin temellerinden biri olarak görüldüğü ifade edilmiştir.³³⁰

Yerellik ilkesinin temellerinin çok eski dönemlere dayanmasına rağmen bu ilkenin hukuksal ve siyasal alanda kullanılmaya başlanması oldukça yenidir. İlke özellikle 1980'lerde siyasal alanda gündeme gelmeye başlamış ve 1990'larda ise, üzerinde sıkça tartışılan önemli konulardan biri haline gelmiştir.³³¹

Siyasal açıdan yerellik ilkesi, devlet ile devleti oluşturan birimler arasında, bir yandan kamu hizmetlerinin görülmesinde kaynakların daha akılcı kullanılması, diğer yandan halkın demokratik eğitimlerinin sağlanması amacıyla, önceliğin bireylere en yakın yerel ya da bölgesel yönetimlere ait olması, hizmetlerin "*yerinde*" ve aynı zamanda "*yerinden*" görülmesi şeklinde ifade edilebilmektedir.³³² Yani bir başka deyişle subsidiarity ilkesi, yerel ve ortak hizmetlerin, merkezi yönetimin dışındaki bir yönetim tarafından yerine getirilmesi gerektiğini ifade etmektedir.³³³ Yerellik ilkesi, bir yönetim sistemi içerisinde merkez yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki farklı yetki alanının var olduğunu açıkça kabul etmektedir. Zaten bu farklı egemenlik alanlarında yerellik ilkesinden söz etmekte olası değildir. Yerellik ilkesi, sadece her iki düzeyinde ortak müdahale ve yetki alanına giren kamu hizmetlerinde ve görevlerde önceliğin bireylere en yakın düzeylere verilmesini ifade etmektedir.³³⁴ Yani ortak müdahale alanına girmeyen ya da sadece bir düzeyin yetki alanına giren görevlerde yerellik ilkesi uygulanmamaktadır. Örneğin, ulusal güvenlik veya ulusal dış politika sadece

³³⁰ CANATAN, a.g.e., s. 9.

³³¹ ÜSKÜL, a.g.m., s. 25.

³³² KELEŞ, Hizmette Halka Yakınlık (SUBSIDIARITY) İlkesi ve Yerel Yönetimler, s. 4., CANATAN, a.g.e., s. 3.

³³³ AYKAÇ, a.g.m., s. 7.

³³⁴ CANATAN, a.g.e., s. 40.

merkezi yönetimin yetki alanına girmektedir. Bu yetki alanlarında yerellik ilkesinden söz edilememektedir.

Genel olarak subsidiarity, bireylerin ortak kamusal ihtiyaçlarını ve farklı beklentilerini karşılamak amacıyla oluşturulan yönetim düzeyleri arasındaki yetki paylaşımını sağlayan bir ilkedir.³³⁵ Dünya üzerindeki birçok ülkede yerel ve bölgesel yönetimler, devlet yapısı içinde “ikincil” yani “yardımcı” konumunda görülmektedir. Oysa günümüzde özellikle yerellik ilkesinin gelişimine paralel olarak, merkezi yönetimler “ikincil” durumda düşünölmeye başlanmıştır. Yani ortak yetki alanına giren hizmetlerde birincil sırada yerel yönetimler yer almakta, merkezi yönetimler sadece yerel yönetimlerin hizmeti yerine getirmekte güçlük çektiği ya da yerine getiremediği durumlarda yetkili konuma gelmektedir. Ancak bu yetkileri de hizmeti direk olarak yerine getirmek şeklinde düşünölmemekte, yerel yönetim birimlerini hizmeti yerine getirebilecek seviyeye taşımakla görevli sayılmaktadırlar. Bir diğere ifadeyle bu ilke, üst düzeydeki yönetimin, alt düzeyde yer alan yönetimlere karışlarını engellemekle kalmamakta, aynı zamanda alt düzeyde yer alan yönetimlerin hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için yeterli araç ve kaynak teminini de zorunlu kılmaktadır.³³⁶

Günümüzde subdidiyarity ilkesi, gerek ulus devletlerde, gerekse federal devletlerde rahatlıkla uygulanabilmektedir. İlkenin, her iki yönetim biçiminde de sorunsuz bir şekilde uygulanabilmesinin en önemli nedeni, egemenlik kavramıyla bir bağlantısının olmamasındandır. Sonuç itibarıyla her iki yönetim biçiminde de egemenlik tektir.³³⁷ Ancak bazı çevreler yerellik ilkesinin, özellikle federal devlet sistemlerine daha uygun bir ilke olduğunu ve federal devlet sistemine sahip ölkelerde daha sık bir şekilde uygulandığını savunmaktadır. Öyle ki, bazı kaynaklarda, federal sisteme sahip Almanya ve İsviçre gibi ölkelerdeki eyaletlerin özerkliğinden değil, egemenliğinden söz

³³⁵ ÜSKÖL, a.g.m., s. 23.

³³⁶ KELEŞ, Hizmette Halka Yakınlık (SUBSIDIARITY) İlkesi ve Yerel Yönetimler, s. 4–6.

³³⁷ ÜSKÖL, a.g.m., s. 25,

edilmekte olduğu görülmektedir. Buna karşılık, merkezi devlet yapısının çok güçlü ve köklü olduğu bazı devletlerde ise, bu ilkenin büyük ölçüde önemini yitirdiği gözlenmektedir. Nitekim ilkenin güncellik kazanması ve Avrupa Birliği belgelerinde sıkça ve önemli ölçüde yer almaya başlaması Alman eyaletlerinin kendi özerklik alanlarını korumak istemeleri neticesinde olmuştur.³³⁸

4.2.2. AVRUPA BİRLİĞİNDE YERELLİK İLKESİ

Avrupa Birliği son dönemde özellikle üye sayısının hızlı bir biçimde artmasına bağlı olarak, gerek üstlendiği fonksiyonların niteliğindeki değişmeler, gerek demografik yapısının büyük ölçüde çeşitlenmesi, gerekse ulusüstü örgüt yapılanması ile üye devletler arasındaki görev ve yetkilerin paylaşımı açısından, büyük ölçüde merkezileşmektedir. Bu nedenle Avrupa Birliği içinde yer alan devletler, kendi egemenliklerini korumak ve birliğin müdahalelerinden kaçınmak amacıyla, AB içerisindeki görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesini istemektedirler.³³⁹

Özellikle 1990'lı yıllarda sıkça gündeme getirilmeye başlanan ve Avrupa birliği kurumlarının büyük önem verdiği, yerellik ilkesi, bölgesel ve yerel yönetimlere daha fazla yetki aktararak özerkliklerinin arttırılmasını, katılımcı demokratik yerel yönetim anlayışının yerleştirilmesini öngörmektedir.³⁴⁰ Aslına bakarsanız yerellik ilkesinin Avrupa Birliğinin gündeminde sıkça yer almasının üç temel nedeni bulunmaktadır. İlk neden, Avrupa Birliğinin bütün üye devletleri kapsayan ortak Pazar politikasını uygulamaya başlamasıyla birlikte, diğer bütün alanlarda da yeni düzenlemeler yapılması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Brüksel'de toplanan merkezi yönetimin ise, bütün bu düzenlemeleri tek başına yapması mümkün gözükmemektedir. İkinci neden, ortak Pazar politikalarının uygulanması

³³⁸ KELEŞ, Hizmette Halka Yakınlık (SUBSIDIARITY) İlkesi ve Yerel Yönetimler, s. 5.

³³⁹ KOÇDEMİR, a.g.m., s. 80.

³⁴⁰ ARIKAN, a.g.m., s. 39.

sonucunda birlik, bütün kararların alındığı merkezi bir karar mercii durumuna gelmektedir. Birliğin amaçlarıyla örtüşmeyen bu durumun giderilmesi için, diğer yönetim düzeyleri ile birlik merkezi arasında yeni bir işbirliği ve görev paylaşımının yapılması ve bu işbirliği ve görev paylaşımının bazı kurallara bağlanması gerekmektedir. Üçüncü neden ise, yerellik ilkesi Avrupa Topluluklarında, küresel eğilimlere karşı bir tepki olarak görülmektedir.³⁴¹

Avrupa Birliğinde yerellik ilkesi ilk olarak, 1951 yılında imzalanan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması'nın 95. maddesinde yer almıştır. 1957 yılında imzalanan ve birliğin kurucu antlaşmalarından biri olan Roma Antlaşmasının 235. maddesinde de yerini alan yerellik ilkesi, daha sonra Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan 1975 tarihli Spinelli Raporu'nda da yer almıştır. Ancak, yerellik ilkesi bu metinlerin hiçbirinde açık bir şekilde ifade edilmemekte, sadece "*yetkilerin üye devletler ile topluluk arasında paylaşılmasını öngören*" dolaylı bir ilke olarak yer almaktadır. Yerellik ilkesinin açıkça yer aldığı ilk AB metni ise, Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Daha sonrasında ise, Tek Avrupa Senedi'nde çevre ile ilgili bölümde yine açıkça ilkeye yer verildiği görülmektedir. Yerellik ilkesi gerek dolaylı, gerekse direkt olarak birçok AB metninde yer almasına rağmen asıl şeklini 1992 yılında imzalanan Maastricht antlaşmasında bulmuştur. Maastricht antlaşmasının 3/b maddesinde yerellik ilkesi, "*Salt kendi yetkisi altında bulunmayan alanlarda, hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca Topluluk, ancak tasarlanan eylemin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemeyecekse ve dolayısıyla tasarlanan eylemin boyutları ve sonuçları itibarıyla Topluluk düzeninde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur. Topluluğun eylemi, bu antlaşmanın hedeflerine ulaşmak için gerekli olan düzeyi aşmaz*" şeklinde ifade edilmektedir. Bu tanım, Amsterdam Antlaşmasının 5. maddesinde de aynı şekilde yer almaktadır.³⁴² Görüldüğü üzere Maastricht

³⁴¹ MENGİ, Ayşegül, **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, İmaj Yayınları, Ankara, 1998, s. 25.

antlaşmasında birliğin amaçlarının gerçekleştirilmesinde, yerellik ilkesinin göz önünde bulundurulması gerektiği açıkça vurgulanmaktadır.³⁴³

Bu maddede dikkatimizi çeken iki önemli nokta vardır. Bunlardan ilki, yerellik ilkesinin sadece Avrupa Birliği ile üye ülkeler arasındaki ortak yetki alanlarında uygulanabilir olmasıdır. Yani sadece birlik kurumlarının yetki alanına giren konularda bu ilkenin uygulanabilmesi, bu şekliyle mümkün görünmemektedir.³⁴⁴ Bir diğer dikkat çekici noktada ise, bu ilkenin Avrupa Birliği içerisinde yetki paylaşımını sağlayan bir ilke olmayıp, sadece ortak yetki alanlarında, yetkinin kim tarafından kullanılacağını düzenleyen bir ilke olmasıdır.³⁴⁵

Maastricht antlaşmasında yerellik ilkesine yer verilmesinin en önemli nedenlerinden biri, bütünleşmenin gerçekleşmesiyle birlikte aşırı derecede güçlenmesi beklenen merkezîyetçiliğe karşı bir önlem almak ve bütünleşmeyle birlikte Avrupa'nın temel yönetim birimlerinden biri olan yerel yönetimlerin göz ardı edilmesini önlemektir.³⁴⁶ Bir başka deyişle üye devletler yerellik ilkesiyle, Avrupa bütünleşmesini bir ölçüde dengelemeye çalışmaktadır.³⁴⁷ Bu doğrultuda AB'nin bütün faaliyet alanlarını kapsayacak bir biçimde antlaşmada yer alan yerellik ilkesi, siyasal birliğin kurulmasını da büyük ölçüde sağlamaktadır.³⁴⁸

Maastricht antlaşmasının 1993 yılında yürürlüğe girmesinin ardından Avrupa Komisyonu, her yıl düzenli olarak hazırladığı raporlarla yerellik

³⁴² KÖSECİK, Muhammet, "Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci Ve Anayasası", **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Edi: Hüseyin ÖZGÜR, Bekir PARLAK, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006, s. 12–13.

³⁴³ FIRAT, a.g.m., s. 31.

³⁴⁴ KELEŞ, Hizmette Halka Yakınlık (SUBSIDIARITY) İlkesi ve Yerel Yönetimler, s. 8.

³⁴⁵ CANATAN, a.g.e., s. 2.

³⁴⁶ KELEŞ, Hizmette Halka Yakınlık (SUBSIDIARITY) İlkesi ve Yerel Yönetimler, s. 5.

³⁴⁷ CANATAN, a.g.e., s. 72.

³⁴⁸ DEMİRAL, Berkan, "Avrupa Birliği Ve Türkiye'de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri", **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Edi: Hüseyin ÖZGÜR, Bekir PARLAK, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006, s. 138.

ilkesinin uygulanmasını ve hayata geçirilmesini yakından takip etmektedir.³⁴⁹ Avrupa konseyi ise, yerellik ilkesine ilişkin olarak kabul ettiği bir protokolde, ilkenin dinamik bir kavram olduğunu belirtmiş, hizmetin hangi birim tarafından yerine getirilmesi gerektiğinin duruma göre değişiklik gösterebileceğini ifade etmiş ve hizmeti gerçekleştirecek birimin belirlenmesinde bazı kriterlerin ölçüt olarak kullanılması gerektiğini belirtmiştir. Buna göre; bir hizmetin ulusal devletlerce yerine getirilmesinde aksaklıklar mevcut ise, AB antlaşmalarıyla çelişiyor ise, diğer üye devletlerin çıkarlarını zedeliyor ise, eylemin AB düzeyinde yapılması yerel düzeyde yapılmasından daha fazla çıkar sağlıyor ise, bu durumda hizmet AB kurumları tarafından yerine getirilebilmektedir. Bunun tam tersi durumlarda ise hizmetler üye ülkelere, hatta üye ülkelerin yerel yönetim birimlerine bırakılmalıdır. Diğer taraftan Bölgeler Komitesi de, yerellik ilkesinin uygulanmasındaki kesin kriterlerin belirlenmesi için çalışmalar yapmaktadır. Komite, 1996 yılında Birliğe, yerellik ilkesini düzenleyen 3/b maddesinin yeniden düzenlenerek, yerellik ilkesinin açık bir ifadeyle tanımlanmasını ve bu tanımda üye ülkelerin yerel yönetim birimlerinin de yer almasını önermiştir.³⁵⁰

Avrupa Topluluğunu kuran Avrupa Kömür ve Çelik Antlaşmasından günümüze Avrupa Birliği'nin kurulması ve gelişmesi süreçlerine kadar birçok belgede yer alan yerellik ilkesi, yerel ve bölgesel yönetimlerin birlik içerisinde şekillenmesinde temel eksen olmuştur. Burada yerellik ilkesiyle, bazen ulusal devletler kastedilmek istenirken bazen de, ulusal devletlerin yerel yönetimleri kastedilmek istenmiştir. Yani kısacası Birlik merkezi dışındaki bütün yönetim yapılanması aslında yerel olarak kabul edilmektedir.³⁵¹ Tüm bu haliyle yerellik ilkesini, AB içerisinde güçlü bir "*Adem-i merkeziyet*" ilkesi şeklinde değerlendirmek mümkün görünmektedir.³⁵²

³⁴⁹ YETER, a.g.m., s. 41.

³⁵⁰ KÖSECİK, a.g.m., s. 13-14.

³⁵¹ PARLAK, Bekir, "Avrupa Birliği Düzenlemelerinde Ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler", **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Edi: Hüseyin ÖZGÜR, Bekir PARLAK, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006, s. 207.

³⁵² DEMİRAL, a.g.m., s. 137.

4.2.3. TÜRKİYE'DE YERELLİK İLKESİ

Topluma, kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde götürmekle yükümlü olan kamu yönetimi, toplumsal ve teknolojik gelişme ve değişmelere bağlı olarak değişen toplumsal beklentileri karşılayabilmek için, kendi içinde yapısal değişiklikler yapmak ve çağın gereklerine uyum sağlamak zorundadırlar. Ülkemizde yerel yönetim birimleri, kuruluşundan günümüze kadarki süreç içerisinde, sürekli olarak merkezi yönetimlerin bir uzantısı, hiyerarşik taşra örgütlenmesi şeklinde algılanmaktadır.³⁵³ Avrupa Birliğine tam üyelik sürecinde, uyum çalışmaları çerçevesinde, özellikle yerel yönetimler alanında olmak üzere bütün yönetim yapılanmamızda yeni düzenlemelerin yapılması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle Avrupa Birliğinde sıkça gündeme getirilen yerellik ilkesinin, Türk yönetim sistemi açısından da değerlendirilmesi ve uygun koşullar çerçevesinde yönetim sistemimiz içerisinde uygulanmaya çalışılması gerekmektedir.

Türkçeye “hizmetlerde halka yakınlık” olarak çevrilen subsidiyarite ilkesi, devlet örgütlenmesinin yukarıdan aşağıya doğru bir yetki devri şeklinde kurulmasını değil, yetkilerin asıl olarak alt düzeylerde yer almasını ve yerel yönetimlerin yerine getiremediği hizmetlerle ilgili yetkilerin üst kademelere devredilmesini ifade etmektedir.³⁵⁴ Yerellik ya da hizmette halka yakınlık ilkesi, anayasamızda yer almamaktadır. Aslında net bir biçimde ifade etmek gerekirse 1982 Anayasası merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bir denge kurmaya çalışmış ise de, fiilen bu dengeyi merkezi yönetim lehine bozmaktadır. Esasen 1982 Anayasasınının 127. maddesinde, yerinden yönetim kurumlarından söz edilmiş, ancak bu kurumların tam olarak tanımlamaları yapılamamıştır. Yerel yönetimlere ilişkin diğer yasalarda da durum pek farklı görünmemektedir. Bu yasalarda da, yerel yönetimlerin görevleri yönünden liste ilkesi benimsenerek, görevlerin tek tek sayılması

³⁵³ ÖZEL, Mehmet, “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, Temmuz 2000, s. 41–42.

³⁵⁴ GÜLER, Ayman Birgül, “Devlette Reform”, **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 13, Ocak-Mart 2003, s. 23.

yoluna gidilmektedir. Bu durum yerel yönetim birimlerini genel görevli kurumlar olmaktan çıkarmış, merkezi yönetimi genel görevli birim olarak gördüğünü açıkça ortaya koymuştur. Bu nedenle, *“yasaların yasaklamadığı ya da başka yönetimlere bırakılmamış olan bütün hizmetleri yerel yönetimlerin yerine getirmesini”* ifade eden yerellik ilkesinin ülkemiz yönetim sistemi açısından benimsendiğini söylemek mümkün görünmemektedir.³⁵⁵

Türk kamu yönetimin en eski sorunlarının başında, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak dağılımı gelmektedir. Bazı yazarlar tarafından, yerellik ilkesinin bu sorunların çözümünde bir kriter olarak kullanılabileceği görüşü bulunmaktadır. Hatta ülkemizde yerellik ilkesinin uygulanması neticesinde yerel yönetim birimlerimizin, çok daha fazla demokratikleşeceği, daha fazla katılımcı yönetim anlayışına kavuşacağı, etkin bir denetim sisteminin kurulabileceği ve halka açık bir yönetim anlayışının oluşturulabileceği düşünülmektedir. Bunların yanı sıra yerellik ilkesinin, merkezîyetçi eğilimlere karşı bir koruma sağlayacağı, merkez ile yerel yönetimler açısından görev ve yetki paylaşımında kesinlik sağlayacağı ve son olarak ta, bireye ve özel girişimciliğe öncelik tanınmasından dolayı temel hak ve hürriyetlerin geliştirilmesinde bir yöntem oluşturabileceği yönünde görüşler vardır.³⁵⁶ Tabii ki bu görüşlerin ne derece doğru olduğunu, ya da ülkemizde yerellik ilkesinin uygulanmasının beklenen sonuçları doğurup doğurmayacağını bu noktada tahmin etmeye çalışmak pek mümkün görünmemektedir.

Avrupa Birliği içerisinde son derece önemli bir yere sahip olan yerellik ilkesinin, AB'ye tam üyelik çabaları ve buna paralel olarak yapılan mevzuatın uyumlaştırılması çalışmaları içerisinde dikkatle ele alınıp incelenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Aslına bakarsak kimi çevreler, imzalamış olduğumuz uluslararası antlaşmalar çerçevesinde bu ilkenin yasal olarak

³⁵⁵ KELEŞ, Hizmette Halka Yakınlık (SUBSIDIARITY) İlkesi ve Yerel Yönetimler, s. 13.

³⁵⁶ ÖZEL, a.g.m., s. 42-43.

uygulanması gerektiğini ortaya koymaktadırlar. Çünkü Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, ülkemiz tarafından da imzalanarak, 1 Nisan 1993'te yürürlüğe girmiştir. Şartın 4. maddesinde “*Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır*” ifadesi yer almaktadır. Buraya kadar pek bu sorun görünmemektedir. Ancak anayasamızın 90. maddesine 07.05.2004 tarihinde 5170/7 Sayılı Kanunla eklenen ek cümle ile yukarıdaki madde birleştirildiğinde asıl sorun ortaya çıkmaktadır.³⁵⁷ Çünkü Anayasamızın “*Milletlerarası andlaşmaları uygun bulma*” başlığını taşıyan 90. maddesine eklenen cümlede, “*Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümleri esas alınır*” ifadesine yer verilmektedir.³⁵⁸ Yani bu cümleden hareketle tam olarak olmasa da kısmen yerellik ilkesinin, anayasal açıdan uygulanabilir olduğu ortaya çıkmaktadır.

Avrupa konseyi yerellik ilkesinin, henüz AB üyesi olmamış, ancak adaylık sürecinde olan ülkelerde de şimdiden uygulanması gerektiğini düşündüğü için, bu ilkenin ülkemiz üzerinde de ciddi etkilerinin olduğunu söylemek mümkündür. Avrupa Konseyi, 1997 yılında Türkiye ile ilgili bir tavsiye kararı almış ve bu kararda özetle, Anayasada yer alan “idarenin bütünlüğü” ilkesinin yerel yönetimlerin özerkliğini zedelediğini ve bu sebeple bu ilkenin Anayasadan kaldırılarak yerine “*yerellik*” ilkesinin kabul edilmesini, Türkiye'nin üniter devlet yapılanmasından vazgeçmek istememesi açıkça ortada olduğundan, eğer mümkün ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının yerellik ilkesiyle ilgili maddesine açık bir gönderme yapması önerilmektedir. Türkiye'nin AB'ye tam üye olmaması nedeniyle bazı yetkilerini Brüksel'e bırakması şu koşullarda mümkün değildir. Ayrıca, ülkemizde

³⁵⁷ APAN, Ahmet, “AB Mevzuatında Yerellik (SUBSIDIARITY) İlkesi, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 78, Sayı: 450, Mart 2006, s. 38.

³⁵⁸ GÖZÜBÜYÜK, T.C. 1982 Anayasası, s. 117.

yerellik ilkesinin tam olarak uygulanmasının ortaya çıkaracağı sonuçlar, diğer AB üyesi devletlerdeki sonuçlardan da kesinlikle farklı olacağı ortadadır.³⁵⁹

Hiç kuşkusuz, diğer bütün alanlarda olduğu gibi, yerellik ilkesinin mevzuatlarımızla uyumlu hale getirilmesinde ve hayata geçirilmesinde, dış etkenlerden ziyade, iç etkenlerin belirleyici bir rol oynaması gerekmektedir. Ülkemizin sosyo-ekonomik ve kültürel yapısı, yönetim geleneği, siyasal yapısı yerellik ilkesinin benimsenmesinde mutlaka temel ölçüt olarak ele alınmalıdır. Ancak her şeye rağmen yerellik ilkesinin ülkemizde de, belirli ölçütlere uygun olarak benimsenmesi, yönetim sistemimizin gelişmesi ve demokratikleşmesi açısından olumlu sonuçlar ortaya koyabilir.³⁶⁰ Bu bağlamda, 5393 Sayılı Yeni Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde yerellik ilkesinden açıkça söz edilmemiş olsa da, "*Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur*" ifadesine yer verilmektedir.³⁶¹ Yine 5302 Sayılı Yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde de, "*İl özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur*" ifadesi yer almaktadır.³⁶² Bu maddelerden de açıkça anlaşıldığı gibi, Türkiye AB'ye tam üye olmamış olmasına rağmen, yerel yönetimlere ilişkin bazı yasal düzenlemelerinde, açıkça olmasa da dolaylı olarak yerellik ilkesine yer verdiği görülmektedir.³⁶³

4.3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

4.3.1. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTINI HAZIRLAYAN SÜREÇ

Demokratik yönetim sisteminin en önemli unsurlarından biride yerel yönetimlerdir. Yerel yönetim kurumlarının özerkliğini sağlayarak, halka en

³⁵⁹ GÜLER, a.g.m., s. 12.

³⁶⁰ KELEŞ, Hizmette Halka Yakınlık (SUBSIDIARITY) İlkesi ve Yerel Yönetimler, s. 14.

³⁶¹ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.basbakanlik.gov.tr>. (Erişim Tarihi 10.01.2006)

³⁶² 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <http://www.basbakanlik.gov.tr>. (Erişim Tarihi 14.12.2006)

³⁶³ ÜSKÜL, a.g.m., s. 26.

yakın hizmet birimleri haline getirmek, gelişmiş ülkelerin demokratik ve çağdaş yönetim anlayışlarının en önemli kısmını oluşturmaktadır. Avrupa, özerk yerel yönetim kavramını, Avrupa bütünleşmesini kolaylaştıran önemli bir araç olarak görmekte ve demokratik yönetimin ve insan haklarının vazgeçilmez bir parçası olarak kabul etmektedir.³⁶⁴ Bu nedenle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlanmasına ilişkin ilk çalışmalara, Avrupa Konseyi bünyesinde 1960 yılların ikinci yarısında başlanmıştır.³⁶⁵ Avrupa Konseyi, yerel yönetimlere ilişkin "*Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi*" ni, 1967 yılında kabul ettiği 67 sayılı karar ile kamuoyuna açıklamıştır.³⁶⁶ Avrupa Konseyince kabul edilen bu karar, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ortaya çıkarılması açısından son derece önemli bir adımdır.

Avrupa düzeyinde yerel yönetim birimlerinden ilk defa, 20–21 Kasım 1975 yılında Paris'te toplanan birinci Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansında bahsedilmiş ve bu idarelerin yerel özerklik ve demokrasi açısından sorunları ele alınmıştır. Yine bu konferansta, Avrupa Konseyine üye ülkelerin yerel yönetimleri arasında, karşılıklı iletişimi ve işbirliğini kolaylaştırıcı yönde bir sözleşmenin yapılabilmesi için gerekli olan hazırlığın biran önce başlaması yönünde fikir birliğine varılmıştır. Daha sonraki yıllarda gerçekleştirilen Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferanslarında da bu konu aynı kararlılıkla ele alınmış ve incelenmiştir. Konferanslarda özellikle, yerel yönetimlerin özerkliği ile mali yapısı arasındaki ilişki üzerinde durulmuş ve mali yapının yerel yönetimlerin özerkliğini zedelememesi yönünde ortak bir düşünce benimsenmiştir. Konsey tarafından benimsenen bu düşünce beşinci Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansının gündeminin ilk sırasında, "*Yerel özerklik, yasal düzenleme, uygulama ve perspektifler*" başlığı altında ele

³⁶⁴ KELEŞ, Ruşen, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995, s. 3.

³⁶⁵ PITIRLI, Ali, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", **Türk İdare dergisi**, Sayı: 383, Haziran 1989, s. 59–60.

³⁶⁶ KELEŞ, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, s. 3.

alınmış ve bir sonraki konferansa, konuya ilişkin bir sözleşme taslağının hazırlanması konusunda, Bakanlar Komitesine tavsiye bulunulmuştur.³⁶⁷

Avrupa Konseyince taslak hazırlamakla görevlendirilen, Bölge ve Yerel Sorunlar Yönetim Komitesi tavsiyelere ilişkin bir sözleşme taslağı oluşturarak, 1984 yılında Yönetim Komitesine göndermiştir. Yönetim Komitesince, "Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" görüşünden hareketle hazırlanan³⁶⁸ ve son şekli verilen taslak, Roma'da toplanan altıncı Avrupa Yerel İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansının birinci sırasında ele alınmıştır. Görüşmeler esnasında bazı ülkeler (Türkiye'de dahil), şartın "*tavsiye kararı*" gücünde olmasının günün koşulları açısından daha uygun olacağı görüşünü savunmuş ve bu yönde görüş belirtmişlerdir. Ancak ne var ki, konferanstaki ülkelerin büyük bir çoğunluğu, şartın bir "*sözleşme*" şeklinde yürürlüğe girmesini benimsemiştir. Bunun üzerine Konseyin kesin karar organı olan Bakanlar Komitesi, şartın 15 Ekim 1985 tarihinde "*sözleşme*" şeklinde imzaya açılmasına karar vermiştir.³⁶⁹

³⁶⁷ PITIRLI, a.g.m., s. 60.

³⁶⁸ http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html (Erişim Tarihi 01.02.2007).

³⁶⁹ PITIRLI, a.g.m., s. 60-61.

4.3.2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTININ KAPSAMI VE NİTELİĞİ

Avrupa Konseyinin kabul ettiği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, demokrasinin gelişmesinde, yönetimde etkinliğin sağlanmasında ve yerel toplumda yaşayanların hak ve özgürlüklerinin korunmasında önemli bir unsur olan yerel yönetimlerin yönetsel özerkliğini güvence altına alan önemli bir sözleşmedir. Çünkü şartta, taraf devletlerin, yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanmasına ilişkin kararlar almasına yönelik, zorlayıcı maddeler yer almaktadır.³⁷⁰

Bir önsöz, üç ana bölüm ve 18 maddeden oluşan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın önsözünde, "*Avrupa Konseyi'nin amacının, üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğu*" vurgulanmıştır. Konseyin bu amacın gerçekleştirilmesinin, yönetime ilişkin konularda Avrupa Konseyi bünyesinde sözleşmeler yapılmasına, yerel yönetimlerin demokratik yönetim anlayışının temel kuruluşlarından bir olarak görülmesine ve halkın yönetime katılma hakkının, Avrupa Konseyine üye bütün ülkelerce kabul edilmesine bağlı olduğu açık bir şekilde belirtilmektedir. Yine şartın önsözünde, daha gerçekçi yetkilerle donatılacak yerel yönetim birimlerinin, hem yönetimde etkinliği hem de vatandaş katılımına dayalı demokratik yönetim anlayışına imkân sağlayacağına, Avrupa'nın değişik ülkelerinde özerk yerel yönetim birimlerinin korunmasının ve güçlendirilmesinin, demokrasi ve ademi merkeziyetçi ilkelere dayalı bir Avrupa'nın oluşturulmasında büyük yarar sağlayacağına, ve bütün bunların demokratik yollarla kurulmuş ve kendine özgü karar organları bulunan, görevlerini yerine getirme noktasında yeterli mali kaynağa ve idari özerkliğe sahip yerel yönetim kurumlarının varlığıyla mümkün olabileceği açıkça vurgulanmıştır.³⁷¹

³⁷⁰ KELEŞ, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, s. 4.

³⁷¹ http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html (Erişim Tarihi 01.02.2007).

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birinci bölümünde, öncelikle özerk yerel yönetim anlayışının anayasal bir temele oturtulmasının önemine işaret edilmiş ve sonrasında yerel yönetim kavramı tanımlanarak, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılacak ölçütlere yer verilmiş, bu görev ve yetkilerle orantılı mali kaynakların sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. Yine bu bölümde, merkezi yönetimin payının sınırlandırılarak, yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması, idari denetimin ise, sadece kanunlara ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılması gerektiği belirtilmiştir.³⁷² Görüldüğü üzere Avrupa Konseyi, yerel özerkliğin, taraf ülke anayasalarının kabul edilmesini ve bu anayasalarda fiilen yer almasını önemle vurgulamaktadır.³⁷³ Yine bu bölümde, yerel yönetimlerin, birlik kurma ve kurulan birliklere katılma hakkından ve kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile özerk yönetim ilkesine uymalarının sağlanması amacıyla, yargı yoluna başvurma hakkından söz edilmiştir.³⁷⁴

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilk bölümünde de açıkça ifade edildiği gibi, yerel yönetimlere verilen yetkiler, günün koşullarıyla örtüşen gerçeklikte ve halkın beklentilerine cevap verebilecek nitelikte olmaları gerekmektedir. Bu yetkiler, yasalarda belirlenen durumların dışında asla sınırlandırılmamalı ve zayıflatılmaya çalışılmamalıdır. Yine merkezi yönetimin kanunlar dışında, yerel yönetimlere müdahale etmesi engellenmeli, seçimle gelen yerel yöneticilerin, merkezi yönetimin insiyatifine bağlı olarak görevinden alınmaması gerekmekte, bu görevin bağımsız yargı organlarına verilmesi gerektiği belirtilmektedir.³⁷⁵ Yine şartta öngörüldüğü gibi, yerel yönetimler kanunlar çerçevesinde, başka devletlerin yerel yönetim

³⁷² AYDEMİR, Ruhi Süleyman, "Türkiye'de Yerel Yönetimler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 6, Haziran 2001, s. 37.

³⁷³ TORTOP, Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı, s. 8.

³⁷⁴ http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html (Erişim Tarihi 01.02.2007).

³⁷⁵ TAŞDELEN, a.g.m, s. 325,

kurumlarıyla uluslararası bir işbirliği ağı kurarak her türlü krizin önlenmesini sağlayabilirler.³⁷⁶

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ikinci bölümünde, şartı onaylamış taraf devletlerin, yükümlülükleri ve sorumlulukları ele alınmıştır. Bu bölümde, şarta taraf olacak devletlerin hangi maddelere çekince koyabileceği açıkça belirtilmektedir. Bir devlet şartı onaylamakla, anayasa ve yasalarında yerel yönetimler açısından belli kurallar koymak yükümlülüğü altına girecek ve koyduğu bu kuralların uygulanmasını da yine şartın ilkelerinden ayrılmaksızın yerine getirmek durumunda kalacaktır. Ancak burada önemli bir eksiklik göze çarpmaktadır. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, şartın ilkelerinin taraf ülkelerdeki uygulanmasını denetleyecek bir kurumsal yapılanmaya gidilmediği, uygulamaya ilişkin bildirimlerin taraf ülkelerin inisiyatifine bırakıldığı görülmektedir. Şarttaki bu eksikliğin giderilmesi amacıyla, Avrupa Konseyinin önemli bir organı olan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (Konseyin danışma organıdır) 1991 yılında almış olduğu bir karar ile üye ülkelerdeki uygulamaların takibini yaparak kendisine raporlar hazırlayacak bağımsız bir uzmanlar kurulu oluşturmuştur.³⁷⁷

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın son bölümü ise, şartı imzalama, onaylama, taraf olma, şartın yürürlüğe girmesi, şarttan çekilme ve uygulamaya ilişkin maddelerden oluşmaktadır.

Aslında Avrupa ülkelerine yönelik bir belge olmasına rağmen, uygulamada Uluslararası kuruluşlarla, Avrupa Konseyi üyesi olmayan devletlerinde katılımına açık olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,³⁷⁸ uluslararası bir antlaşmadır. Bütün uluslararası antlaşmalar gibi iç hukuk açısından şartın ilkelerinin bağlayıcı olabilmesi için onaylanması

³⁷⁶ ERYILMAZ, a.g.m., s. 92.

³⁷⁷ KELEŞ, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, s. 4-6.

³⁷⁸ KELEŞ, Ruşen, MENGİ, Ayşegül, "Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Doğru" **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 4, Ekim 2002, s. 6.

gerekmektedir. Şartı onaylayan ülkelerde de, ilkelerin uygulanması zorunludur. Diğer taraftan şartın her geçen gün daha çok ülke tarafından onaylanması, şartın gücünü arttırmaktadır.³⁷⁹

4.3.3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTININ TÜRKİYE ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını 21 Kasım 1988 yılında imzalamış ve parlamentomuzun, 8 Mayıs 1991 tarihi 3723 sayılı, şartın onaylanmasının uygun bulunması hakkında çıkardığı kanuna istinaden, bakanlar kurulunca 6 Ağustos 1992 yılında 92/3398 sayılı kararla onaylamıştır.³⁸⁰ Bakanlar kurulunca şartın, 1 Nisan 1993 yılında yürürlüğe girmesi kararlaştırılmıştır.³⁸¹ Bu uluslararası sözleşmeye taraf olmakla Türkiye, yerel yönetim kurumlarının siyasal, yönetsel ve mali özerkliğini güvence altına almayı kabul etmektedir.³⁸²

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı'ndaki maddeler ile Anayasamız ve yerel yönetimlere ilişkin diğer yasalar arasında çok belirgin bir farklılık görünmemektedir. Hatta şartın, genel itibarıyla yasalarımızla örtüştüğü bile söylenebilmektedir.³⁸³ Ancak yinede Türkiye, şartı onaylama esnasında, bazı maddelerine çekince koymuştur. Türkiye şartın, 4. maddesinin 6. fıkrasına, 6. maddesinin 1. fıkrasına, 7. maddenin 3. fıkrasına, 8. maddesinin 3. fıkrasına, 9. maddesinin 4–6–7. fıkralarına, 10. maddesinin 2 ve 3. fıkralarına, 11. maddesine çekince koymuştur. 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun'un 2. maddesine göre, Bakanlar kurulu, şartın çekince konan maddelerini daha sonradan onaylamaya yetkili

³⁷⁹ AYDEMİR, a.g.m., s. 38.

³⁸⁰ PITIRLI, a.g.m., s. 61.

³⁸¹ <http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma1.php>. (Erişim Tarihi 01.02.2007).

³⁸² KAYIKÇI, Sabrina, "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3, Temmuz 2003, s. 39.

³⁸³ YETER, Enis, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, Ocak 1996, s. 12.

kılınmıştır.³⁸⁴ Türkiye'nin, şartın birçok maddesini kabul etmiş olmasına rağmen, yerel yönetimler açısından önem taşıyan bazı maddelerine çekince koyması, yerel demokrasinin ülke genelinde yayılması ve gelişmesi yönünden olumsuz bir gelişme olarak görülmektedir.³⁸⁵

Türkiye'nin yerel yönetimler özerklik şartına çekimser yaklaşmasının temel nedeni, merkezîyetçi yönetim anlayışından taviz vermeden ulusal birlik ve bütünlüğü korumak istemesidir. Ancak yerel yönetimler özerklik şartının ana hedefi, ülkelerin ulusal bütünlüğünü parçalamak değil, merkezi yönetimin etkilerini azaltarak, yerel yönetimleri güçlendirmek ve kamu hizmetlerinin yerel halkın beklentileri doğrultusunda seçilmiş yerel idareciler tarafından yerine getirilmesini temin etmektir.³⁸⁶ Bu nedenle ülkemizde, yerel özerkliğin yasalarca kabul edilerek, anayasamızda da açıkça ifade edilmesinin yerinde bir uygulama olacağı düşünülmektedir.³⁸⁷

Türkiye'nin, yerel özerklik şartına taraf olması, ülkemizin yerel yönetimlere verdiği önemi göstermesi açısından son derece önem taşımaktadır. Ancak sadece şarta taraf olmak yerine, şartın tarafımızca kabul edilen maddelerinin iç hukukumuzla uyumlu hale getirilmesi ve fiilen şartın ilkelerinin uygulanması gerekmektedir.³⁸⁸ Ancak bu şekilde görev, yetki, kaynak bakımından son derece güçlü, halkın katılımına olanak sağlayan, çağdaş, şeffaf ve demokratik bir yerel yönetim yapısı oluşturulabilir.³⁸⁹

³⁸⁴ http://www.yerelnet.org.tr/yy_mevzuati/tuze_detay.php?kod=48&туру=KA (Erişim Tarihi 01.02.2007).

³⁸⁵ KELEŞ, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye, s. 17–18.

³⁸⁶ YILDIZ, Nihat, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Ülkemizin Tutumu", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 4, Mayıs 1996, s. 5.

³⁸⁷ GÖRMEZ, a.g.m., s. 331,

³⁸⁸ KELEŞ, Ruşen, "Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 69.

³⁸⁹ PITIRLI, a.g.m., s. 70-72.

4.4. TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİM SİSTEMİNDE DEMOKRATİKLEŞME

Demokratik yönetim anlayışı, her ülkede farklı şekilde algılanmakta ve değişik biçimlerde uygulanmaktadır. Bu nedenle her ülkede, yerel yönetimlerin demokratikleşme süreci, oldukça değişik aşamalardan meydana gelmektedir.³⁹⁰ Ülkemizde de, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi süreci, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar oldukça değişik aşamalardan geçmiştir.

Yerel yönetimlerde demokratikleşmenin önemli noktalarından biri, kamu yönetimi alanında, görev, yetki ve kaynakların merkez yönetim ile yerel yönetimler arasında dengeli bir şekilde paylaşılmasıdır. Ülkemizde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, görev, yetki ve kaynaklar bakımından dengeli bir dağılım yapılamamaktadır. Türkiye'nin yönetim anlayışının bir gereği olarak merkezi yönetim, görev yetki ve kaynakların çoğunluğunu elinde bulundurmaktadır. Yerel yönetimler ise, sadece yasalarca açıkça yetkili kılındıkları görevleri yerine getirmektedir. Yerel yönetimler görevlerini yerine getirirken büyük ölçüde yetki ve kaynak sıkıntısıyla karşı karşıya kalmaktadır. Yerel yönetimlere, görevleriyle orantılı yetki ve kaynak aktarımında bulunulması, yerel yönetim birimlerinin demokratikleşmesinde büyük ölçüde katkı sağlayacaktır.³⁹¹

Demokratikleşmenin temel unsurlarından biri olarak kabul edilen yerel özerklik, Türkiye'de, zaman içerisinde değişik biçimlerde kendini göstermiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında, dönemin siyasetçilerinin temel amacı, devleti güçlendirmek ve devamlılığını sağlamak olduğu için, yerel düzeyde özerklik ikinci derecede önemli sayılmıştır. Çok partili siyasal hayatın başlangıcından

³⁹⁰ ÜSTE, Bahar, Rabia, "Yerel Yönetimlerde Demokratikleşme", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 448, Eylül 2005, s. 49.

³⁹¹ COŞKUN, Bayram, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme", **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Edi: Turgay UZUN- Serap ÖZEN, Seçkin Yayınları, Ankara, Mayıs 2004, s. 105.

günümüze kadarki süreçte, siyasal alanda meydana gelen olayların, yerel özerkliği ve demokratikleşmeyi sürekli olarak kesintiye uğrattığı gözlemlenmektedir. Özellikle 1960 ve 1980 yıllarında olduğu gibi, demokrasinin kesintiye uğradığı ve siyasi açıdan sıkıntıların yaşandığı dönemlerde, yerel özerklik ve yerel demokraside gözle görünür bir gerileme yaşanmıştır. Diğer taraftan, 1961 Anayasası, yerel özerklik için yargı güvencesi ilkesini benimsemiş olmasına karşın, 1982 Anayasası, bazı durumlarda İçişleri Bakanlığına, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarını veya bu organların üyelerini, haklarında bir soruşturma başlatılması halinde geçici önlem olarak kesin hüküm verilinceye kadar, görevden alabilme yetkisi vermektedir. 1982 Anayasasında merkezi yönetime böyle bir yetkinin verilmesi, yerel özerklik ve yerel demokratikleşme açısından olumsuz bir gelişme olarak görülmektedir.³⁹²

Yerel yönetimlerde demokratikleşme için gereken bir diğer unsur, siyasal katılımdır. Türkiye’de, yerel yönetimlerde siyasal katılma ve demokratikleşme açısından olumlu gelişmeler olmakla birlikte, henüz uygulamaya geçiş aşamasında bazı sıkıntılar yaşanmaktadır. Özellikle dünyada yerleşmiş olan yerel katılma modellerinin henüz ülkemizde uygulanamıyor olması, yerel halkın kentleşme bilincine tam olarak ulaşamamış olması,³⁹³ mevcut demokratik kurumların yetersiz oluşu gibi nedenler, katılıma dayalı demokratik yönetim anlayışının önünde duran engellerin başında gelmektedir. Oysaki yerel yönetimlerde demokratikleşmenin sağlanabilmesi için, her şeyden önce yöneten ve yönetilenlerin demokratikleşmesi, bir başka deyişle bireylerin demokrasi bilincine sahip olması gerekmektedir.³⁹⁴ Yönetilenleri yani halkı, demokratikleştirmenin tek yolu, aktif olarak yönetime katılmalarını sağlamaktır.

³⁹² KELEŞ, Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi, s. 252–255.

³⁹³ ÖNER, Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi ve Katılım Algılamaları, s. 58.

³⁹⁴ ÜSTE, a.g.m., s. 59.s

Demokratikleşmelerinin bir diğer unsuruda, temsil sistemini yerel yönetimlerde sağlıklı bir biçimde oluşturmaktır. Ülkemizde, temsile dayalı yerel yönetim sistemi, tam olarak sağlıklı bir şekilde işlememektedir. Özellikle yerel meclisleri, o yerin nüfuslu kişilerinin kendi istekleri doğrultusunda etkilemesi, demokratikleşme açısından önemli bir sorun olarak görünmektedir. Diğer taraftan Türkiye’de en önemli yerel yönetim kurumlarından biri olan belediye meclisi üyeleri, yerel halktan büyük ölçüde farklılaşmaktadır.³⁹⁵ Bunda yerel düzeyde temsilciliğe aday gösterilen kişilerin hepsinin yerel halkın içerisinde oluşmamasının büyük bir etkisi olmaktadır. Böyle olmakla birlikte, halkın yerel yönetim birimleriyle daha yakın olmaları ve yerel yönetimlerin yerel halkın beklentilerini daha iyi karşılayabilmeleri dolayısıyla yerel yönetimlerin temsil tabanının genişlemesine büyük etkileri olmaktadır. Ancak ne var ki ülkemizdeki temsile ilişkin uygulamalar, yerel yönetim sistemimizin, temsile dayalı demokratikleşmenin sağlanmasında yeterli görünmemektedir.

Yerel yönetimlerdeki demokratikleşmenin en önemli göstergelerinden biri de, yerel kurumların karar organlarının, yerel halkın seçtiği kişilerden meydana gelmesidir.³⁹⁶ Avrupa’da on dördüncü yüzyıla dayanan seçim kavramı ülkemizde ancak on dokuzuncu yüzyılda ortaya çıkmıştır. Ülkemizde ilk seçim, 1876 yılında çıkarılan ilk Anayasaya bağlı olarak 1877 yılında yapılmıştır. O dönemde yapılan seçim, gerçek anlamından oldukça uzakta sınırlı oranda bir seçimdir. Cumhuriyet döneminde ise, yöneticiler her dönemde seçimlerle belirlenmesine rağmen bu, tam anlamıyla bir seçim olarak görülmemektedir. Çünkü çok partili siyasi hayatın başlangıcına kadar ülkede, tek partili bir yönetim sistemi mevcuttur ve halkın çoğunluk arasından tercih yapma gibi bir hakkı esasen bulunmamaktadır. Bu sebeple gerçek

³⁹⁵ ÇİTCİ, a.g.m., s. 8-9.

³⁹⁶ ZENGİN, Eyüp, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 403, Haziran 1994, s. 196.

anlamda ilk seçimlerin, ancak çok partili siyasi hayatın başlamasıyla birlikte yapıldığı savunulmaktadır.³⁹⁷

Ülkemizde seçimler yoluyla siyasal hayata katılma, daha çok ulusal düzeyde gerçekleşmekte, yerel düzeydeki seçimlere gösterilen ilgi, oldukça düşük olmaktadır.³⁹⁸ Ülkemize ilişkin diğer önemli bir veri de, halkımızın büyük bir çoğunluğunun siyasal katılma yöntemi olarak sadece seçimlere katılma yöntemini benimsemiş olması ve bunun dışındaki yöntemlerin, çoğunlukla kullanılmıyor olmasıdır.³⁹⁹ Bu durumun doğal bir sonucu olarak da ülkemizde, vatandaşların karar alma süreçlerine katılması oldukça düşük seviyelerde kalmaktadır. Demokratik bir toplum yapısının oluşturulabilmesi için bu düşüncenin aşılması diğer katılma yöntemlerinin de aktif hale getirilmesi ve vatandaşların karar alma süreçlerine katılımlarının sağlanması gerekmektedir.

Yerel yönetimlerin sorunlarının ortadan kaldırılabilmesi ve yerel demokrasinin tüm kurumlarının yerel düzeyde kurumsallaştırılabilmesi için yerel halkın demokrasi bilincinin yükseltilmesi gerekmektedir. Bunun gerçekleştirilebilmesi içinde, yerel yönetimlerin merkeze olan bağımlılığının ortadan kaldırılarak özerkliğinin sağlanması, çağın gereklerine uygun bir seçim sistemiyle halkın temsilcilerini sağlıklı bir şekilde belirleyebilmesi ve yerel halkın etkin bir şekilde yönetime katılımının sağlanması gerekmektedir.⁴⁰⁰

³⁹⁷ ÖZTEKİN, a.g.e., s. 181-183.

³⁹⁸ ÇUKURÇAYIR, a.g.e., s. 138.

³⁹⁹ ÇİTCİ, a.g.m., s. 10.

⁴⁰⁰ ÖNER, Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi Ve Katılım Algılamaları, s. 57.

4.5. AB SÜRECİNDE TÜRKİYEDE YEREL YÖNETİMLERDE YAPILAN REFORM GİRİŞİMLERİ

Türkiye’de, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar sürekli olarak, idari reform çalışmaları yapılmış, buna ilişkin projeler üretilmiş, yasal düzenlemelere gidilmiştir.⁴⁰¹ İdari reform çalışmaları, mevcut yönetim sisteminin, çağın gereklerine ayak uyduramaması ve halkın beklentilerini karşılayamaması nedeniyle, sürekli olarak gündemdeki yerini korumaktadır. Merkezi yönetimin hantal bürokratik yapısı, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesine engel olmaktadır. İdari reformun temel amacı, etkin, verimli, modern, katılımcı, demokratik ve hukukun üstünlüğünü savunan bir kamu yönetimi oluşturmaktır. Böyle bir demokratik yönetim anlayışının oluşturulabilmesi için, yapılan reformların halk tabanına ulaştırılması ve halkın desteğinin sağlanması gerekmektedir. Aksi takdirde yapılan reform çalışmalarının başarıyla sonuçlanması mümkün görünmemektedir.⁴⁰²

Türkiye’de özellikle ikinci dünya savaşından sonraki dönemde, yerel yönetimler alanında bazı reformların yapılması gerektiği çok açık bir şekilde ortaya çıkmıştır. Çünkü Türkiye’de, 1960’lı yılların başında hızlı bir şehirleşme hareketi başlamıştır. Yerel yönetimlerle ilgili yasalar ise, Cumhuriyetin ilk yıllarından kalan yasalardı ve oldukça eskimişlerdi. Bu nedenle, yerel halkın beklentilerine cevap vermekten oldukça uzaktılar. Yerel yönetimlerin sorunlarını gidermek ve beklentileri karşılamasını sağlayabilmek adına, günümüze kadar bu alanda birçok reform çalışması yapılmıştır. Ancak ne yazık ki, yapılan reformların hiçbiri tam anlamıyla sorunun kaynağına inememektedir.⁴⁰³ 1990’lı yıllara geldiğimizde ise, kamu yönetimi alanındaki reform çalışmalarında, küreselleşme ve teknoloji çağı gibi değerlerin yer

⁴⁰¹ ULUĞ, a.g.e., s. 7.

⁴⁰² ARSLAN, Talat, Nagehan-MAHMUTOĞLU, Abdulkadir, “Türkiye’de İdari Reform Düşüncesi Çerçevesinde Mülki İdare Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Bir Değerlendirme”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Edi: Nagehan Talat ARSLAN, Seçkin Yayınları, Ankara, Mayıs 2005, s. 83–86.

⁴⁰³ KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 482.

alamaya başladığı görülmektedir. Ancak bu dönemde de gerçekleştirilen reformlar, kamu yönetiminin sorunlarına çözüm olamamıştır. 2000'li yılların başında ise, Avrupa Birliği sürecinde olumlu bir ivme yakalanması ve yerel yönetimlerdeki demokratikleşme anlayışının hızla yayılmaya başlaması, kamu yönetimi alanında köklü reform çalışmalarının yapılmasını kaçınılmaz bir zorunluluk haline dönüştürmektedir.⁴⁰⁴

4.5.1. KAMU YÖNETİMİ TEMEL YASA TASARISI

4.5.1.1. TASARININ KAPSAMI VE NİTELİĞİ

Türkiye'de, son 20 yılda yönetim alanında ortaya çıkan gelişmeler, Avrupa Birliğine tam üyelik sürecindeki uyum çalışmaları ve özellikle de, 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz, kamu hizmetlerinin daha etkin, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulması için, idari alanda bir reformu gündeme getirmiştir.⁴⁰⁵

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen, katılımcılığı, şeffaflığı ve hesap verilebilirliği ön planda tutan, insan haklarına saygılı, kamu hizmetlerinin etkili, verimli ve daha kaliteli bir şekilde yerine getirilmesini amaçlayan⁴⁰⁶ ve 3 Kasım 2003'de kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, maddelerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de TBMM'ye sunulmuştur. Meclise sunulan tasarı, 9'u geçici 60 maddeden oluşmaktadır.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ SARAN, Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayınları, Ankara, Ağustos 2004, s. 211–212.

⁴⁰⁵ ÖZDEMİRCİ, Fahrettin, "Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları ve Arşivler Açısından Bir Değerlendirme", **Türk Kütüphaneciliği Dergisi**, Cilt 18, Sayı: 3, Eylül 2004, s. 1–2.

⁴⁰⁶ SARAN, a.g.e., s. 218.

⁴⁰⁷ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html>. (Erişim Tarihi 07.02.2007).

Tasarıdaki “Kamu yönetiminin, güç ve yetkilerinin merkezde toplanması yerine, olabildiğince fazla yetki, görev ve fonksiyonların yerel yönetimlere devredildiği ve birçok devlet fonksiyonlarının yerinden yönetim esasına göre gerçekleştirilebileceği bir devlet anlayışına süratle geçilecektir” şeklindeki ifadeler, kamu yönetimi anlayışında yerel yönetimlerin gittikçe artan önemini ortaya çıkarmaktadır. Yine tasarıda, “Devlet, temel fonksiyonları olan iç ve dış güvenlik, adalet, temel eğitim, sağlık ve alt yapı hizmetleri dışında kalan tüm hizmet alanlarından çekilmeli, düzenleyici ve denetleyici işlevlerine devam etmelidir” şeklindeki ifadeler ise, kamu yönetimi alanında merkezi yönetimin etkinliğinin azaltılmak istendiğini açıkça ortaya koymaktadır.⁴⁰⁸

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile bütün kamu kuruluşlarına uygulanacak temel yönetim ilkelerin belirlenmesi, kurumların örgüt yapılarının etkin bir şekilde dönüştürülmesi, işlevini yitirmiş kurumlar ile bakanlıkların gereksiz taşra teşkilatlarının ortadan kaldırılması, kaynaklarının merkezi yönetim ve yerinden yönetim kurumları açısından kullanım kriterlerinin netleştirilmesi, denetim sisteminin değiştirilerek günün koşullarına uygun performans denetiminin ve halk denetçisi (ombudsmanlık) sisteminin uygulanması hedeflenilmektedir.⁴⁰⁹

Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 15.07.2004 tarihinde kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, Cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir. Cumhurbaşkanlığı, 15.07.2004 tarihinde kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'u incelemiş ve 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez

⁴⁰⁸ BAYIR, Ali İhsan, “Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarılarındaki Düzenlemelerin 3568 sayılı Yasa Açısından Değerlendirilmesi” http://www.alihsanbayir.com/DiscView.asp?mid=12&forum_id=3&s_text=kamu+y%F6neti+reformu& (Erişim Tarihi 03.02.2007).

⁴⁰⁹ SARAN, a.g.e., s. 218-219.

daha görüşülmesi için, Anayasanın 89. ve 104. maddeleri uyarınca Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na geri iade etmiştir.⁴¹⁰

4.5.1.2. TASARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Tasarı, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi hakkında genel bir çerçeve çizmekte, temel esasları ortaya koymaktadır. Bu çerçeve içerisinde, demokratik, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir bir yönetim anlayışını ortaya çıkaracak değerleri ve ilkeleri belirlemeye özen göstermekte ve demokratik katılımın, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin kamu hizmetlerinin kalitesini, verimliliğini ve etkinliğini arttırabileceğini savunmaktadır. Bu haliyle tasarı, yerel demokrasinin uygulanabilmesi ve bu çerçevede yerel yönetimlerin, özerkliklerinin temin edilerek daha güçlü bir yapıya kavuşturulabilmesi için, mevcut yönetim sisteminde ciddi bazı değişiklikler öngörmektedir.⁴¹¹

Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı, ilk bakışta merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki dengeyi ve bütünlüğü sağlayan bir yasa tasarısı gibi görünmektedir. Ancak tasarı, derinlemesine incelendiğinde aslında hiç de öyle olmadığı, getirilmek istenen yeni yönetim anlayışıyla, bazı olumlu gelişmeler yanında birçok olumsuzluğu ve sorunları da beraberinde getirmektedir. Tasarıyı bütün olarak incelediğimizde, Türk kamu yönetiminde ki merkeziyetçi yönetim anlayışı terk edilmekte, yerinden yönetim anlayışına doğru hızlı bir gidiş görülmektedir. Tasarı bu yapısıyla, Türkiye'nin yönetim biçimini temelden değiştirmeyi hedeflemektedir. Ancak böylesine önemli hedeflerin yer aldığı bir yasa tasarısının hazırlanması aşamasında toplumsal kesimlerin katılımının da sağlanması gerekmektedir.⁴¹²

Tasarı ile sosyal devlet ilkesi tasfiye edilerek, düzenleyici devlet anlayışına geçilmek istenmektedir. Bu anlayış doğrultusunda devletin,

⁴¹⁰ http://www.belgenet.com/2004/k5227_veto.html (Erişim Tarihi 02.02.20027).

⁴¹¹ SARAN, a.g.e., s. 226-235.

⁴¹² ULUĞ, a.g.m., s. 9-10.

piyasalaştırılmasını sağlayan tasarı, vatandaşlara sağlanan kamu hizmetlerinin alanını daraltmakta, toplumsal taleplerin karşılanmasını ise piyasalara bırakmaktadır. Diğer taraftan, merkezi yönetimin önemli bir dış denetim sistemi aracı olan teftiş kurulları kaldırılarak, yerinden yönetim kurumlarının tamamen denetim dışı kalmaları sağlanmaktadır. Bu yönüyle tasarı, idarenin bütünlüğü ilkesini tamamen ortadan kaldırmaya çalışmaktadır.⁴¹³

Kamu yönetimi temel kanunu tasarısı, vatandaşlara yeterince anlatılamamış, dolayısıyla da tasarı, halk tabanına yayılamamıştır. Tasarı hükümet gündemine 2003 yılı başında gelmiş olmasına rağmen, tasarının içeriği uzun süre açıklanmamış, tartışmalar daha çok duyular üzerinden yapılmıştır. Bu durum, kanun taslağı üzerinde birçok gereksiz spekülasyonun oluşmasına neden olmuş, aşırı ve gereksiz spekülasyonlarda tasarıya olan güveni zedelemiştir. Bu tasarının, ne getireceği ve halkın bu değişimlerden nasıl yararlanacağına halka açıklanması yerinde olurdu. Diğer taraftan tasarı, özellikle bürokrasi çevrelerinde yeterince tartışılmamıştır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak da, bürokratlar tam olarak bilmedikleri ve üzerinde yeterince tartışmadıkları tasarıyı daha yasalaşmadan reddetmeye başlamışlardır.⁴¹⁴

Son yıllarda Türk kamu yönetimine yönelik yapılan eleştirilerde, “*merkezi yönetimin birim ve çalışan sayısı açısından şişmanlık hastalığına yakalandığı*” belirtilmektedir. Tasarı ile kamusal görevlerde, merkezden yerel yönetimlere doğru bir yer değişimi hedeflenmekte, böylelikle merkezdeki aşırı istihdamında önlenilebileceği görüşü savunulmaktadır. Ancak kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde özelleştirme ya da dışardan hizmet alımı yapılmadığı sürece çalışan sayısında bir azalma meydana gelmemektedir.

⁴¹³ ULUĞ, a.g.m., s. 221-224.

⁴¹⁴ Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı TESEV Değerlendirme Raporu”, http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu.pdf,(Erişim Tarihi 19.02.2007).

Dolayısıyla merkezi yönetimdeki aşırı istihdamda bir azalma yaşanmamakta, sadece aşırı istihdamın yeri değişmektedir.⁴¹⁵ Bir başka deyişle yerelleşmeyle devletin kanayan yarası olan bürokrasiye çözüm bulunmamakta, sadece bu sorunlar tasarıyla, yerel yönetimlere aktarılmaya çalışılmaktadır.⁴¹⁶

4.5.2. 5393 SAYILI YENİ BELEDİYE KANUNU

4.5.2.1. KANUNUN GENEL ÇERÇEVESİ

Ülkemizde yerel yönetimlere, Anayasamız içerisinde açıkça yer verilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler, anayasal bir kurum olarak nitelendirilmektedir. Türkiye’de yerel yönetimler denildiğinde aklımıza ilk olarak belediyeler gelmektedir. Gerçektende yerel yönetim yapılanması içerisinde belediyelere, diğer yerel yönetim kurumlarına nazaran, daha fazla görev ve ayrıcalık tanınmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimleri incelerken, belediyeleri ve belediyelerin tabi oldukları yasaları ayrıca değerlendirmek gerekmektedir.

Belediyelerin görev ve yetkilerini düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1930 yılında çıkarılmış ve değişik zamanlarda yapılan bazı düzenlemeler ile günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanununun hazırlandığı dönemde, kurmaya çalıştığı yerel yönetim yapılanması ile halkla bütünleşmeyi amaçladığı ve katılımcı demokrasi hedeflediği ileri sürülse de, kanunun, kısmen hedeflerine ulaştığı söylenebilmektedir. Ancak mevcut yerel yönetim yasalarının, günümüz Türkiye’si için yetersiz kaldığı herkesçe kabul edilmektedir.⁴¹⁷ Bu nedenle belediyelerin, dönemin şartlarına uyum sağlayabilmesi için, yeniden

⁴¹⁵ ULUĞ, a.g.m., s. 10-11.

⁴¹⁶ TÜRKÖĞLU, Recep, “Eğitimde Yerelleşme Sorununa Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Ve Yerel Yönetim Yasa Tasarısının Getirdiği Çözümler Konusunda Yerel Yöneticilerin Görüşleri”, **İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, C:5, S:8, Güz–2004, s.103–104.

⁴¹⁷ ÖNER, Şerif, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayınları, Ankara, Nisan 2006, s. 29–38.

yapılandırılmasını öngören 5215 sayılı belediyeler kanunu tasarısı, 3 Mart 2004 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi başkanlığına sunulmuştur. Tasarı, Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nca da incelenmiş ve metin üzerinde bazı değişiklikler yapılmıştır. 9 Temmuz 2004 tarihinde meclis genel kurulunca kabul edilerek, Cumhurbaşkanlığına gönderilen tasarı, bazı maddelerinin yeniden görüşülmesi istemiyle meclise geri gönderilmiştir.⁴¹⁸

Cumhurbaşkanlığı, tasarının 3. maddesinde belediyenin tanımı yapılırken, belediyelerin “*genel yetkili (birincil)*” bir kurum şeklinde tanımlanmaya çalışıldığını, merkezi yönetimin “*özel yetkili (ikincil)*” bir kurum haline getirilmek istendiğini öne sürmektedir. Ancak Anayasamız merkezi yönetimleri “*genel yetkili*”, yerel yönetim birimlerini “*özel yetkili*” kurumlar olarak kabul etmekte ve yerel yönetim birimlerinin görevlerini liste yöntemiyle açıkça belirtmektedir. Bu nedenle tasarının 3. maddesi, Anayasanın 126. ve 127. maddelerini ihlal etmektedir.⁴¹⁹

Cumhurbaşkanlığı tarafından iade edilen yasa tasarısı, meclis tarafından yeniden görüşülmüş ve 03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı yeni Belediye Kanununu olarak kabul edilmiştir. Yasa, 13.07.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlarak yürürlüğe girmiştir.⁴²⁰ Yeni kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte de, 1580 sayılı Belediye Kanunu, yürürlükten kaldırılmaktadır.

⁴¹⁸ 5215 sayılı Belediye Yasa Tasarısı, <http://www.belgenet.com/yasa/k5215.html> (Erişim Tarihi 18.10.2006).

⁴¹⁹ KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset , s. 485-488.

⁴²⁰ 5393 sayılı Belediye Kanunu, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5393> (Erişim Tarihi 18.10.2006).

4.5.2.2. KANUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

5393 sayılı Belediye Kanununu genel olarak değerlendirdiğimizde, merkezi idareye ait bazı yetkiler yerel yönetimlere devredilmekte ve bu nedenle de, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri oldukça artmaktadır. Merkezi yönetim, bazı görevlerle birlikte bu görevleri üstlenen bakanlık taşra teşkilatlarını da yerel yönetimlere devretmektedir. Belediye gelirlerinde ve borçlanmada, istenilen düzeyde olmasa da, belli oranda bir artış görülmekte ve belediyelere kısmen kendi kaynaklarını temin etme konusunda serbestlik tanınmaktadır.⁴²¹ Diğer taraftan yasanın 3. maddesinin (a) bendinde belediye: “*Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak ifade edilmiş ve böylelikle yerel yönetim yasalarında “*idari ve mali özerkliğe*” açıkça yer verilmektedir.⁴²²

5393 sayılı Belediye Kanununda, yerel özerklik, katılımcı demokrasi anlayışı, idari vesayet denetiminin sınırlandırılması ve hizmetlerde yerellik gibi birçok ilke öne çıkmaktadır. Bir başka deyişle merkezi yönetimin yetkileri belirli ölçülerde sınırlandırılmaya çalışılmaktadır. Ancak yasa, belediyelerin işleyişi esnasında kullanılmak üzere, ilin en büyük mülki amiri olan valiler ile ilçelerin en büyük mülki amiri olan kaymakamlara oldukça geniş ve önemli yetkiler tanımaktadır. Yasa tarafından mülki amirlere tanınan bu hakların, yasanın öne çıkarmaya çalıştığı ilkelerle çeliştiği savunulmaktadır. Kısmen doğru olsa da, mülki amirlere tanınan yetkiler, anayasanın 123. maddesinde ifade edilen “*idarenin bütünlüğü*” ilkesinin sağlanmasında, merkezi yönetim

⁴²¹ BOZKURT, Mehmet, “Yasalarda Yeni Düzenlemeler”, <http://old.mo.org.tr/mimarlikdergisi/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=37&RecID=892> (Erişim Tarihi 07.03.2007).

⁴²² 5393 sayılı Belediye Kanunu, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5393> (Erişim Tarihi 18.10.2006).

ile yerel yönetimler arasında ortak bir yönetim politikası oluşturulmasında önemli bir rol oynamaktadır.⁴²³

5393 sayılı belediye kanunu, hem ulusal düzeyde yerel yönetimlerin sorunlarının giderilerek, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde yerine getirilmesine yönelik ilkelere hem de ülkemizin taraf olduğu uluslararası belgelerde yer alan demokratik, katılımcı ve özerk yerel yönetim anlayışına ilişkin ilkelere yer verdiği görülmektedir.⁴²⁴ Özellikle de yasanın, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ilişkin bazı maddelere yer verdiği kabul edilse de, şartın sadece birkaç maddesinin dikkati alınmakta, Türkiye tarafından kabul edilerek onaylanan birçok maddesi hiç dikkate alınmamaktadır.⁴²⁵

Günümüzde, hem ulusal hem de uluslararası alanda en çok tartışılan konulardan biri de, devlet örgütlenmesinin şeffaflaştırılarak, vatandaşların her türlü bilgiye kolayca ulaşmalarını sağlanmaktadır. Bu nedenle 5393 sayılı Belediye Kanununun birçok maddesinde bilgi edinme hakkına ve kurumsal şeffaflığa yer verilmektedir. Çünkü halk, ancak yönetim ve alınan kararlar hakkında bilgi sahibi olduğu sürece siyasal anlamda yönetime katılmaktadır. Yani katılımcı demokrasi açısından halkın sadece yerel seçimlere katılması yeterli değildir. Bunun yanında halkın yönetime katılabilmesi için, birçok yeni yöntemin ortaya çıkarılması gerekmektedir. 5393 sayılı kanunda katılımcı demokrasiye yönelik yeni yöntemler olmasına rağmen, halkın yönetime katılımı daha ziyade “*danışma ve görüş bildirme*” niteliği taşımaktadır. Oysaki katılımcı demokrasinin başarıya ulaşabilmesi ve yerel yönetim birimlerinin her alanında uygulanabilmesi için, halk katılımının belirli ölçülerde bağlayıcılığı olmalıdır.⁴²⁶

⁴²³ ÖNER, a.g.e., s. 47-49.

⁴²⁴ ÖNER, a.g.e., s. 39.

⁴²⁵ KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 487.

⁴²⁶ ÖNER, a.g.e., s. 42.

5393 sayılı Belediye Kanununun 23. maddesi, belediye meclis kararlarının kesinleşmesine ilişkin yeni hükümler getirmektedir. Yeni kanuna göre, belediye bütçesi de dahil olmak üzere meclis kararlarının hepsi, mülki idare amirlerinin onayına gerek kalmadan kesinleşmektedir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mülkî idare amirine gönderilmektedir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girememektedir. Yasa ile mülki idare amirlerinin meclis kararları üzerindeki onaylama yetkisi kaldırılarak sadece hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilme hakkı tanınmaktadır. Diğer taraftan yasa, belediye başkanlarına, mülki idare amirlerinden biraz daha farklı yetkiler vermektedir. Yine 23. maddeye göre, meclis tarafından alınan kararlar belediye başkanına gönderilmektedir. Belediye başkanı, hukuksal açıdan uygun görmediği meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek beş gün içinde yeniden görüşülmek üzere meclise iade edebilmektedir. Belediye başkanının meclise iade ettiği ve yeniden görüşülmesini istediği karar, belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla yeniden kabul edilir ise, karar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararların yürürlüğünü kendiliğinden durduramaz. Sadece on gün içinde idarî yargıya başvurabilmektedir.⁴²⁷ Yeni yasanın 23. maddesi, dolaylı olarak yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimini de büyük oranda sınırlandırmaktadır. Çünkü meclis kararları üzerindeki onay işleminin kaldırılması, büyük ölçüde idari vesayetin kaldırılması olarak kabul edilmektedir.

5393 sayılı yasanın yürürlüğe girmesinin ardından, yasanın bazı maddelerinin yürürlüğünün durdurulması ve iptal edilmesine ilişkin Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununun, birleşme ve katılma başlığını taşıyan 8. maddesinin ikinci fıkrasına, belediye tüzel kişiliğinin sona ermesi başlığını taşıyan 11. maddesinin birinci fıkrasıyla, ikinci fıkrasının ilk cümlesine, belediyelerin görev ve sorumlulukları başlığını

⁴²⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5393> (Erişim Tarihi 18.10.2006).

taşıyan 14. maddenin birinci fıkrasının (b) bendi ile ikinci fıkrasına, meclisin görev ve yetkileri başlığını taşıyan 18. maddesinin (o) bendine, başkanlık divanı başlığını taşıyan 19. maddenin son fıkrasına, encümenin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 34. maddenin (b, f, g) fıkralarına, norm kadro ve personel istihdamı başlığını taşıyan 49. maddenin son fıkrasına, personel devri başlığını taşıyan 50. maddenin son fıkrasına, denetimin kapsamı ve türleri başlığını taşıyan 55. maddenin ilk fıkrasının ilk cümlesine ve ikinci fıkrasına, bütçe sistemi başlığını taşıyan 65. maddesine, şirket kurulması başlığını taşıyan 70. maddesine, kaldırılan hükümler başlığını taşıyan 85. maddesinin ikinci fıkrasının (a) bendine ve geçici 5. maddenin üçüncü fıkrasının ikinci cümlesine karşı, Anayasanın çeşitli hükümlerini ihlal ettiği gerekçesiyle yürürlüğü durdurma ve iptal davaları açılmıştır.⁴²⁸

Anayasa mahkemesi başvuruları incelemiş ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinin “*okul öncesi eğitim kurumları açılabilir,...*” kısmını, yine 14. maddesinin ikinci fıkrasındaki, “*Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır*” ifadesini ve 50. maddesinin son fıkrasının “*... avukat ünvanlı pozisyonlar hariç olmak üzere...*” ifadesini, 24.1.2007 günlü, E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı kararla iptal etmiş, kararın Resmî Gazete’de yayımlanacağı güne kadar yürürlüklerinin durdurulmasına, 24.1.2007 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.⁴²⁹

⁴²⁸ ÖNER, a.g.e., s. 49-52.

⁴²⁹ Anayasa Mahkemesi, E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/YD/YDK0702.htm> (Erişim Tarihi 18.10.2006).

4.5.3. 5302 SAYILI YENİ İL ÖZEL İDARESİ KANUNU

4.5.2.1. KANUNUN GENEL ÇERÇEVESİ

Osmanlı devletinin yönetim sistemi içerisinde de yer alan il özel idareleri, bir yerel yönetim kurumu olarak varlığını günümüze kadar devam ettirmektedir.⁴³⁰ Dünya üzerindeki hızlı değişim, il özel idarelerine ilişkin yasalarının, günün koşullarının gerisinde kalmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, kamu yönetiminin temel unsurlarından biri olarak kabul edilen il özel idarelerinin günün şartlarına göre yeniden yapılandırılması amacıyla, TBMM tarafından 24.06.2004 tarihinde 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiş ve cumhurbaşkanlığına gönderilmiştir.⁴³¹

Cumhurbaşkanlığı, 24.06.2004 tarihinde kabul edilen 5197 sayılı yasayı incelemiş ve “yasalarla başka bir kurum ya da kuruluşu verilmeyen tüm görevler” ifadesiyle, il özel idarelerine görevleri açısından genel bir yetki verilmek istendiği, yasanın bazı maddeleri ile bu kurumlara, eğitim görevinin de verilmeye çalışıldığı gibi gerekçelerle yasayı bir kez daha görüşülmesi için meclise iade etmiştir.⁴³²

Meclis, iade edilen yasanın veto edilen maddelerini yeniden incelemiş, bazı maddeleri tamamen, bazı maddeleri kısmen, bazılarını ise aynen kabul etmiştir. Yeni haliyle meclis gündemine alınan yasanın, veto edilen maddeleri yeniden görüşülmüş ve 22 Şubat 2005 tarihinde, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olarak kabul edilmiştir. TBMM tarafından kabul edilen kanun, yeniden cumhurbaşkanlığına gönderilmiş ve 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁴³⁰ ÖNER, a.g.e., S. 32.

⁴³¹ İl Özel İdaresi Yasası, <http://www.belgenet.com/yasa/k5302.html> (Erişim Tarihi 19.10.2006).

⁴³² KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 484.

4.5.2.2. KANUNUN DEĞERLENDİRİLMESİ

4 Mart 2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı yasa ile İl Özel İdaresinin kuruluşu, örgütlenmesi, görev ve yetkileri, organlarının çalışma esas ve usullerinde önemli değişiklikler meydana gelmektedir.⁴³³ Ancak yeni düzenlemelerle yasa, il özel idarelerini, geleneksel ve toplumsal Türk yönetim sisteminden daha farklı temellere yerleştirmeye çalışmaktadır. Yasa ile il özel idareleri, idari ve mali açıdan özerk kurumlar haline getirilmeye çalışılırken, “*idarenin bütünlüğü*” ilkesi hiç dikkate alınmamakta, merkezi yönetimin gözetim ve denetiminden çıkarılmak istenmektedir.⁴³⁴

İl Özel İdarelerinin görev ve yetkilerini düzenleyen 6. maddesinde “*İl özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar...*” ibaresine yer verilmekte, buna ek olarak da İl Özel İdarelerinin görev ve yetkileri bir hayli genişletilmektedir. Yasanın 6. maddesindeki mantık, 5393 sayılı Belediye Kanunundaki mantıkla birebir örtüşmektedir. Dolayısıyla İl Özel İdarelerinin görev ve yetkilerini düzenleyen 6. madde ile İl Özel İdareleri “*genel yetkili*” bir kurum olarak gösterilmektedir. Oysaki yerel yönetim birimleri, “özel yetkili” kurumlardır ve görev ve yetkileri yasalarda sayma yoluyla açıkça belirtilmektedir.⁴³⁵

İl özel idarelerini yeniden düzenleyen 5302 sayılı yasada, bu idarelerin daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesine yönelik maddelerde yer almaktadır. Halkın yönetime katılma talebi ile kamu hizmetlerinin etkin sunulması arasında yakın bir ilişki söz konusudur. Yasada, kamu hizmetlerin halka en yakın kurumlar tarafından ve en uygun yöntemlerle sunulması

⁴³³ http://www.kocaeliozelidare.gov.tr/ozel_idare_tarihi.php (Erişim Tarihi 02.03.2007).

⁴³⁴ http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=6&tipi=2&sube=0 (Erişim Tarihi 02.03.2007).

⁴³⁵ Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, “Kamu Yönetimi Reform Yasalarının Son Durumu” <http://www.tesev.org.tr/etkinlik/VetorRaporTESEV.doc> (Erişim Tarihi 02.03.2007).

öngörülerek, il özel idarelerinin daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışı benimsemesi düşünülmektedir. Katılıma ilişkin yeniliklerin başında ise, il genel meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler gelmektedir.⁴³⁶

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun, 11, 13, 18, 25, 35, 45, 47 ve geçici 1. maddesinde yapılan düzenlemelerle valilinin konumu zayıflatılmaktadır.⁴³⁷ Yürürlükten kaldırılan yasaya göre vali, meclise başkanlık etmekte, gerekli durumlarda il genel meclisini olağanüstü toplantıya çağırabilmekte, meclis gündemi vali tarafından belirlenmekte, il genel meclisi kararları valinin onayı ile kesinleşmekte, il encümenine başkanlık etmekte iken, 5302 sayılı yeni yasaya göre bütün yetkiler valilerden alınmaktadır. Valilerden alınan bu yetkiler İl Özel İdarelerindeki çeşitli birimlere ya da makamlara devredilmektedir.⁴³⁸

Cumhurbaşkanı, 4 Mart 2005 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı kanunun, bazı maddelerinin Anayasaya aykırı olduğunu öne sürerek, Anayasa Mahkemesinde iptal ve yürütmeyi durdurma davaları açmıştır. Cumhurbaşkanlığı dava gerekçesinde, getirilen yeni düzenlemelerle, yerel yönetimlerin “genel yetkili” kurumlar haline getirilmek istendiğini, İl Özel İdaresi organları içerisinde valilerin etkinliğinin büyük ölçüde yok edilmek istendiğini ileri sürmüştü ve yapılan yeni düzenlemelerin Anayasanın 2. ve 5. maddelerinde ifade edilen, “*tekil devlet*” anlayışına ve merkeziyetçi yönetim yapısına uygun olmadığını belirtmiştir. Anayasa mahkemesi konuyu incelemiş ancak henüz davalar hakkında nihai bir karar vermemiştir.⁴³⁹

⁴³⁶ <http://www.belgenet.com/yasa/k5197-2.html> (Erişim Tarihi 19.10.2006).

⁴³⁷ Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, “Kamu Yönetimi Reform Yasalarının Son Durumu” <http://www.tesev.org.tr/etkinlik/VetorRaporTESEV.doc> (Erişim Tarihi 02.03.2007).

⁴³⁸ http://www.kocaeliozelidare.gov.tr/ozel_idare_tarihi.php (Erişim Tarihi 02.03.2007).

⁴³⁹ KELEŞ, Yerinden Yönetim ve Siyaset, s. 484–485.

SONUÇ VE ÖNERİLER

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

Türkiye’de ve dünyanın birçok ülkesinde, merkezi yönetimin daha ağırlıklı bir şekilde uygulandığı genel kabul görmektedir. Ancak son dönemde siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel ve teknolojik alanlarda yaşanan hızlı değişimler, demokratikleşme, merkezi yapıdan uzaklaşma, yerellik gibi yeni olgular yönetim sistemlerini çok yakından etkilemekte olup, yeni gelişmeler karşısında, yönetim sistemlerinin yeniden düzenlenmesi bir zorunluluk haline gelmiştir. Söz konusu süreçte özellikle de, temsili demokrasi sisteminin halkın beklentilerini karşılayamaması nedeniyle önemini yitirmeye başlaması ve yerine katılımcı demokrasi anlayışının benimsenmeye başlaması ile yerel yönetimler, günümüzün en önemli konularından biri haline dönüşmektedir. Bütün bu gelişmeler içerisinde yerel yönetimlerin önemi her geçen gün biraz daha fazla artarken, merkezi yönetimlerin görev ve yetkileri sınırlandırılmakta ve asli görevlerine geri dönmeleri istenmektedir.

Günümüzde bütün yönetim sistemlerinin meşruluk temelini oluşturan demokrasi, değişen dünya koşullarının öne çıkardığı yerel yönetim sistemi ile çok yakından ilişkilidir. Demokratik toplumların ya da demokratik yönetim anlayışını benimsemiş bütün yönetimlerde, güçlü bir yerel yönetim sisteminin var olduğu görülmektedir. Diğer taraftan demokrasinin temel koşulları arasında yer alan özgürlük, eşitlik, düzenli aralıklarla yapılan seçimler, azınlıkların hakları gibi ilkeler yerel yönetim sistemlerinin yapılarında

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

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

Batılılaşma hareketlerinin oldukça yoğunlaştığı Tanzimat döneminde devlet eliyle kurulan yerel yönetim sistemi, Cumhuriyetin kuruluşuna kadar merkezi yönetimin taşra teşkilatı şeklinde algılanmıştır. Söz konusu dönem içerisinde yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler yapılmış ise de, yinede bu anlayış değiştirilememiştir. Türkiye Cumhuriyetinin kurulmasıyla birlikte yerel yönetim anlayışında bazı değişikliklerin olması beklenmiş ise de, dönemin siyasi koşullarının uygun olmaması, güçlü bir bölünme tehlikesi algısı yüzünden yerel yönetim anlayışında tam anlamıyla bir değişme olmamıştır. Ancak yinede söz konusu dönemde, yerel yönetimlere anayasalar içerisinde yer verilmiş ve yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler yapılmıştır. Ne var ki yapılan bütün düzenlemeler, merkez ile

yerel arasındaki görev ve yetki karmaşasını ortadan kaldıramamış, yerel yönetimleri merkezi yönetimin baskılarından ve merkezi yönetimin uzantısı olmaktan kurtaramamıştır.

Türkiye’de siyasal alanın demokratikleşmesine yönelik önemli adımlardan biri olarak kabul edilen çok partili siyasal hayatın başlaması, yerel yönetimler açısından da önemli bir gelişmedir. Söz konusu dönemde yerel yönetim birimlerini, merkezi yönetimin uzantısı ya da taşra teşkilatı olarak gören düşünce anlayışının yanlış olduğu ortaya konmuş ve yerel yönetim birimlerine hak ettikleri değerin verilmesi için, yapısal düzenlemelerin acilen yapılması gerektiği vurgulanmıştır. Yeni düşünce anlayışına paralel olarak, yerel yönetimlere ilişkin yasalarda birçok değişiklik yapılmıştır. Ancak yinede istenilen ve arzulanan sonuca ulaşamamış, yerel yönetimlerin yapısal durumlarında ciddi bir iyileşme sağlanamamıştır. Bu dönemde de, görev ve yetkilerin çoğunluğu merkezi yönetim tarafından kullanılmakta, sadece bazı önemsiz görevler yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Bu haliyle yerel yönetimler, demokrasinin ilkelerinden yoksun oldukları gibi, demokrasi bilincinin oluşmasını, yerel demokrasinin yaygınlaşmasını, siyasal temsilin sağlanmasını ve halkın yönetime katılmasını da sağlayamamaktadır.

Türkiye’de ulus devlet yapısından ve geleneksel yönetim anlayışından dolayı, merkezden yönetim sistemi ağırlıklı olarak uygulanmaktadır. Anayasada ve yasalarda, merkezi yönetim, genel yetkili kurumlar olarak kabul edilirken, yerel yönetimler özel yetkili kurumlar olarak kabul edilmektedir. Yasalar, görev ve yetkilerin çoğunluğunu merkezi yönetime bırakmakta, yerel yönetimlerin görevlerini sayma yoluyla belirtmektedir. Yerel yönetimler, yasalarda açıkça kendilerine bırakılan görevleri yerine getirirken, merkezi yönetimin ağır bir denetiminden geçmektedirler. Görevler için gerekli mali kaynaklar ise, yine merkezi yönetim tarafından aktarılmaktadır. Bir başka deyişle kendi mali kaynaklarını temin etme hakkı verilmemekte, merkezden gönderilen kaynaklarla görevler yerine getirilmektedir. Bu durum yerel yönetimler üzerindeki denetimin şiddetini daha da arttırmaktadır. Ayrıca

Ülkemizdeki yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan özerk olduğunu söylemek mümkün değildir. Bu haliyle yerel yönetim sistemimiz, yeterince demokratik değildir ve halkın karar alma süreçlerine katılım olanakları sınırlıdır.

Yerel yönetimlerin ilk ortaya çıktığı Tanzimat döneminden günümüzde kadar, yetkilerin, görevlerin ve özerkliğin daha da genişletilerek arttırılması ve üzerlerindeki idari denetimin giderek daraltılması gerekirken, bunların tam tersi bir gelişme, daha doğrusu bir gerileme görülmektedir. Yerel yönetimlere, yasalarla verilmiş görevlerin büyük bir bölümü süreç içerisinde zamanla merkezi yönetim tarafından üstlenilmiş, buda giderek merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idare vesayet yetkinin artmasına ve yerel özerkliğin azalmasına yol açmıştır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin fonksiyonlarını yerine getiremediği herkesçe kabul edilmektedir. Dolayısıyla lkemizde, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, sorunlarına zl bulunabilmesi, çağın gereklerine uyum sağlayabilmesi için her dönemde reform çalışmaları yapılmış ancak günümüze kadar kayda değer bir sonuca ulaşılamamıştır. Ama özellikle son dönemde, Avrupa Birliğine yelik sürecindeki görüşmelerin yoğunlaşmasıyla birlikte, yerel yönetim sistemimize ilişkin reform çalışmalarında kayda değer bir artış gözlenmektedir. Avrupa Birliği’nin yerel yönetimlere büyük önem vermesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi için yerellik ilkesini kabul etmesi, Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartı gibi yasal düzenlemeler yapmış olması, Türkiye’de de, yerel yönetimlerin çağın gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmesini bir zorunluluk haline dönüştürmektedir.

Bu amaçla, 2001 yılında Kamu Yönetimi Temel Yasa Tasarısı hazırlanmış, ancak tasarı, uygulamaya geçirilememiştir. Daha sonra yerel yönetim sistemimizin beklide en önemli kurumu olarak gösterilen belediyelere ilişkin 1580 sayılı yasa kaldırılarak, yerine 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu

yürürlüğe konmuş, hemen akabinde de, yine yerel yönetim kuruluşlarımızdan biri olan İl Özel İdarelerine ilişkin 1913 yılında çıkarılmış olan yasa, yürürlükten kaldırılarak yerine, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe konmuştur. Bu düzenlemeler, Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar olan süreçte, yerel yönetimler alanında yapılan en önemli düzenlemelerden biri olarak kabul edilmektedir.

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

Yerel yönetimlere ilişkin yeni düzenlemelerde, Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ilişkin bazı maddelere yer verilmiş olması olumlu bir gelişmedir. Ancak şartın sadece bazı maddelerine değinilmiş, diğer birçok önemli maddesi hiç dikkate alınmamıştır. Ayrıca şartın çekince koyduğumuz maddeleri dikkate alınmadan yasalar hazırlanmıştır. Yasalarda, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin boyutu büyük ölçüde belirsizleştirilmekte, birçok görev ve yetki merkezî yönetim anlayışını zayıflatmak adına, hiç düşünülmeden yerel yönetimlere devredilmektedir. Ancak ülkemizdeki yerel yönetim sisteminin örgütlenmesi içerisinde bu görev ve yetkilerin ne şekilde kullanılacağına ilişkin maddelere yer verilmediği gibi, yerel yönetim sistemimizin alt yapısının bu hizmetleri yerine getirebilecek düzeyde olmadığı da görülmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlere devredilen

kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, birçok sorunla karşılaşacağı ve büyük ölçüde aksamaların yaşanacağı ortadadır.

Yeni yasalarda eleştirilmesi gereken önemli noktalardan biride denetime ilişkin düzenlemelerdir. Çıkarılan yeni yasalarda, denetim sisteminin modernizasyonu adı altında teftiş kurulları kaldırılmak istenmekte, yerel yönetimler üzerindeki denetime topyekûn bir son verilmek istenmektedir. Oysaki denetim sadece yerel yönetimlerde değil, yönetimin her alanında uygulanması gereken önemli ve ciddi bir konudur. İdarenin bütünlüğü açısından yerel yönetimlerin denetlenmesi ise, son derece önemlidir. Kaldı ki Avrupa Birliği'nin yerel yönetim politikasında ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilgili maddelerinde merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki denetiminin kaldırılmasından söz edilmemekte aksine, denetimin daha net ve açık bir şekilde düzenlenmesi istenmektedir. Özellikle yasaların tasarı aşamasında sıkça gündeme gelen denetimin kaldırılmak istenmesine ya da en aza indirilmesine ilişkin öneriler, yasalarda biraz daha yumuşatılmaktadır.

Yeni yasalar açısından eleştirilebilecek beklide en önemli nokta, yerel yönetimlere verilen yetkilerin sınırlarının ve demokratik kriterlerin sınırlarının tam olarak belirlenememiş olmasıdır. Çünkü yerel yönetimlere ilişkin yasalar dış ülkelerin yoğun baskıları sonucunda, geleneksel yönetim anlayışımız ve milli değerlerimiz dikkate alınmadan, gerekli alt yapı çalışmaları yapılmadan hazırlanmaktadır. Bu şekilde hazırlanan yasalarda, birçok belirsizlik ortaya çıkmaktadır. Ancak Türkiye'de nüfus yapısı ve kültür çok karmaşık bir durumdadır. Ayrıca son dönemde bazı siyasi partilerin ve grupların ayrılıkçı söylemlerde bulunması, terör olaylarının ciddi boyutlarda artış göstermesi ve içinde bulunduğumuz diğer koşullarda dikkate alındığında bu çerçevenin çok iyi çizilmesi gerekmektedir. Aksi takdirde bazı zihniyetler, demokratik yönetim ya da yerel demokrasi şemsiyesi altında ulus devlet yapımıza ve milletimizin bölünmez bütünlüğüne zarar vermeye çalışabilir.

Ülkemizdeki yönetim anlayışının katı, merkeziyetçi ve vatandaşların beklentilerine duyarsız kaldığı, kamu hizmetlerinden memnuniyetin oldukça düşük seviye olduğu kabul edilmektedir. Ancak öncelikle Avrupa Birliği'nin üye ülkelerdeki yerel yönetim sistemini aynılaştırmak değil, ahenkleştirmek istediğinin anlaşılması gerekmektedir. Bu bakımdan, Avrupa Birliği'nin yerel yönetimler alanında çizdiği çerçeve, benimsediği politika iyi irdelenmeli ve Avrupa birliğinin Türkiye'den her alanda tam bir benzerlik değil, sadece temel kriterler içerisinde kalmak koşuluyla yerel hizmetlerin daha iyi, etkin, verimli, ihtiyaçlara uygun bir biçimde yerine getirilmesini sağlayacak milli değerlerimize ve geleneklerimize uygun bir düzenleme yapmamızı istediğinin farkına varılmalıdır. Bu yasalar hazırlanırken birlik üyesi ya da birliğe aday ülkelerin milli değerlerine ve geleneksel yönetim anlayışlarına ters düşen konularda, kendi değerlerine öncelik tanıdıklarını göz önünde tutmak gerekmektedir. Bu nedenle yasaların hazırlanmasında temel amaç, milletimizin daha refah, mutlu, huzurlu, insan haklarına ve onuruna yakışır bir hayat sürdürmesi olmalı, devletimizin ulus devlet yapısını bozacak ve milletimizin milli bütünlüğünü zedeleyecek her türlü düzenlemeden özenle kaçınılmalıdır.

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

Türkiye'de yerel yönetimler alanında demokratikleşmesi için, yerel hizmetlere ilişkin icra yetkisi, yerel halka verilmeli, Anayasada yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerine yer verilmelidir. Ancak yerel

yönetimlerdeki özerklik asla siyasi özeklik olarak algılanmamalı, idari açıdan bir özerkliğin olduğu önemle vurgulanmalıdır. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve kaynakları idarenin bütünlüğü ilkesini zedelemeyecek bir biçimde artırılmalıdır. Yerel yönetimler üzerindeki, merkezi yönetimin idari denetim yetkisi, sadece hukuka uyguluk denetimi şeklinde sınırlandırılmalı ve yerel halkada belirli yönlerden yerel yönetimleri denetleme hakkı tanınmalıdır. Yerel yönetimlerin seçilmiş yöneticilerinin siyasi hayat içerisinde, özellikle partiler arasında sıkışıp kalmaları önlenmeli, seçilmiş yöneticilerinin görevden alınmalarına ilişkin kararlar bağımsız yargı organları tarafından verilmelidir.

Bütün bu değerlendirmeler doğrultusunda sonuç olarak, ülkemizdeki merkezi yönetim yapısının, katı, bürokratik, değişime ayak uyduramayan, hatta zaman zaman direnç gösteren yapısı düşünüldüğünde, Avrupa Birliği süreci, siyasal temsil sistemini en etkili biçimde uygulayan, halkın katılımını en üst düzeye çıkaran, yerel hizmetlerin daha kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlayan, milli değerlere ve geleneklere uygun, idari ve mali bakımdan özerk, şeffaf ve demokratik bir yerel yönetim anlayışının ortaya çıkarılmasında önemli bir rol üstlenmektedir.

KAYNAKÇA

- AÇKAÇ Burhan-ÖZER, M. Akif, “Mahalli İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları”, **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 4, Nisan 2002.
- ADIGÜZEL, Şenol, “Yerel Düzeyde Yönetime Katılım Ve Yerel Yönetim Sürecinde İşlevleri Açısından “Yerel Gündem 21”: Malatya Belediyesi Yerel Gündem 21 Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 1, Ocak 2003.
- AKIN, Cengiz, “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 414, Mart, 1997.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr/eskisite/KARARLAR/IPTALITIRAZ/YD/YDK0702.htm> (Erişim Tarihi 18.10.2006).
- Anayasa Mahkemesi, E: 1984/12, K: 1985/6 sayılı kararı, <http://www.anayasa.gov.tr>. (Erişim Tarihi 20.02.2006).
- APAN, Ahmet, “AB Mevzuatında Yerellik (SUBSIDIARITY) İlkesi, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 78, Sayı: 450, Mart 2006.
- ARBLASTES, Anthony, **Demokrasi**, (Çev. Nilüfer Yılmaz), Doruk Yayınları, Ankara, 1999.
- ARIKAN, Eliçin Yeşeren, “Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler”, **Görüş Dergisi**, Sayı: 58, Mart 2004.
- ARSLAN, Talat Nagehan-MAHMUTOĞLU, Abdulkadir, “Türkiye’de İdari Reform Düşüncesi Çerçevesinde Mülki İdare Sisteminin Sorunları ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Bir Değerlendirme”, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler**, Edi: Nagehan Talat ARSLAN, Seçkin Yayınları, Ankara, Mayıs 2005.
- AYDEMİR, Ruhi Süleyman, “Türkiye’de Yerel Yönetimler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 6, Haziran 2001.

- AYKAÇ, Burhan, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Bahar 1999.
- AYTAÇ, Fethi, **Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler**, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara, 1994.
- BAYAR, Doğan, “Kamu Yönetimini Temel Kanunları”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 145, Ocak-Nisan 2004.
- BAYIR, Ali İhsan, “Kamu Yönetimi Reformu Yasa Tasarılarındaki Düzenlemelerin 3568 sayılı Yasa Açısından Değerlendirilmesi” http://www.alihsanbayir.com/DiscView.asp?mid=12&forum_id=3&stext=kamu+y%F6netimi+reformu& (Erişim Tarihi 03.02.2007).
- BEETHAM, David-BOYLE, Kevin, **Demokrasinin Temelleri**, Çev. BIÇAK, Vahit, Liberte Yayınları, Ankara, 1998.
- BİLGİÇ, K. Veysel, “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform**, Ed: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2005.
- BİLGİÇ, K. Veysel, **Yerel Yönetimler**, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara, 1998.
- BOZKURT, Enver, **Uluslararası İnsan Hakları**, 2. Baskı, Asil Yayınları, 2006.
- BOZKURT, Mehmet, “Yasalarda Yeni Düzenlemeler”, <http://old.mo.org.tr/mimarlikdergisi/index.cfm?sayfa=mimarlik&DergiSayi=37&RecID=892> (Erişim Tarihi 07.03.2007).
- CANATAN, Bilal, **Yerellik İlkesi**, Galeri Kültür Yayınları, Ankara, 2001.
- CANTEMİR, Hamza, “Halkla İlişkilerin Belediyelerdeki Yeri”, **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 6, Temmuz 1996.
- COŞKUN, A. Vahap, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 71, Sayı: 422, Mart 1999.

- COŞKUN, Bayram, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Üzerine Bir Değerlendirme”, **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, Edi: Turgay UZUN- Serap ÖZEN, Seçkin Yayınları, Ankara, Mayıs 2004.
- COŞKUN, Bayram, “Trük Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 74, Sayı: 437, Aralık 2002.
- COŞKUN, Bayram, “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 3, Mayıs 1996.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, **İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku**, Asil Yayınları, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Ankara, 2006.
- ÇAM, Esat, **Çağdaş Devlet Sistemleri**, Der Yayınları, İstanbul, 2000.
- ÇAM, Esat, **Siyaset Bilimine Giriş**, 6, Baskı, Der Yayınları, İstanbul, 1999.
- ÇELİK, Abdullah, “Yerel Özerklik, Bağımsızlık ve Denetimsizlik mi?”, **Belediye Dünyası Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, Şubat 2003.
- ÇEVİK, Hasan Hüseyin, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2004.
- ÇİTCİ, Oya, “Temsil, Katılma Ve Yerel Demokrasi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 6, Kasım 1996.
- ÇİTCİ, Oya, **Yerel Yönetimlerde Temsil- Belediye Örneği**, TODAİE Yayınları, Ankara, 1989.
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif, **Siyasal Katılma Ve Yerel Demokrasi Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset**, 2. Baskı, Çizgi Kitabevi, Konya, 2002.
- DAŞÖZ, H. İbrahim, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılmasına İlişkin Kanun Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 68, Sayı: 410, Mart 1996.
- DEDİMAN, Cengiz, **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.

- DELİVELİ, Ömür, **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Adalet Yayınları, Ankara, 2002.
- DEMİRAL, Berkan, “Avrupa Birliği Ve Türkiye’de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Edi: Hüseyin ÖZGÜR, Bekir PARLAK, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006.
- DÖNMEZ, Mustafa, “İçişleri Bakanlığınca Mahalli İdareleri (Yerel Yönetimleri) yeniden Yapılandırma Çalışmaları”, **Belediye Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 10–11, Nisan-Mayıs 2003.
- DÖNMEZ, Mustafa, **Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri**, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara, 1996.
- EKİCİ, Birol-TOKER, M. Cem, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, Ocak 2005.
- ERDOĞAN, Mustafa, **Anayasal Demokrasi**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2005.
- ERDOĞAN, Mustafa, **Demokrasi Laiklik Resmi İdeoloji**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 1995.
- ERTAN, Birol, “Yerel Yönetim Kavramı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 1, Ocak 2002.
- ERTEKİN, Yücel, “Yerel Yönetimlerde Halkla İlişkiler Sorunu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 5, Eylül 1995.
- ERYILMAZ, Bilal, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, Mart 1995.
- ERYILMAZ, Bilal, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, Mart 1995.
- FIRAT, Serap, “Avrupa Birliği Bütünleşmesinde Yerel Yönetimlerin Rolü” , **Belediye Dünyası Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 10, Ekim 2005.
- GERAY, Cevat, “Yerel Demokrasi, Özerklik ve Halk Katılımı”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995.

- GEZER, Bekir, "Fransız ve Türk Yerel Yönetim Sistemlerinin Mukayesesi ve Ülkemiz Açısından Değerlendirilmesi", **Yerel Yönetim ve Denetim**, Cilt: 9, Sayı: 1, Ocak 2004.
- GÖRMEZ, Kemal, "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine", **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995.
- GÖRMEZ, Kemal, **Yerel Demokrasi Ve Türkiye**, Vadi Yayınları, Ankara, 1997.
- GÖYMEN, Korel, "Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkezîyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 32, Sayı: 4, Aralık, 1999.
- GÖZLER, KEMAL, **İdare Hukuku**, Ekin Kitabevi, Bursa, 2003.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **T.C. 1982 Anayasası**, Turhan Yayınları, Ankara, 2005.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref-TAN, Turgut, **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara, 2001.
- GÜLER, Ayman Birgül, "Devlette Reform", **Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi**, Yıl: 4, Sayı: 13, Ocak-Mart 2003.
- GÜLLÜCE, İdris, **Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2004.
- GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku Dersleri**, İmaj Yayıncılık, Ankara, 1996.
- GÜNDOĞDU Balamir, "Küreselleşme Yerelleşme: Denetim" **Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1, Ocak 2004.
- GÜNDOĞDU, Balamir, "Kamusal Alanda Yaşanan Değişimler: Yerel Yönetimlerin Denetimi", **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 10, Ekim 2003.
- GÜNEY, Mustafa, "Belediyelerin Özerkliği Ve Halk Katılımı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Mart 1993.

HENDEN, H. Burçin, “Katılımcı Yerel Yönetim Anlayışında E-Belediyeciliğin Yeri ve Önemi”, <http://www.İnsanbilimleri.com>, (Erişim Tarihi 20.06.2006).

HUNTINGTON, P. Samuel, **Üçüncü Dalga Yirminci Yüzyıl Sonlarında Demokratlaşma**, (Çev. Ergun Özbudun), Türk Demokrasi Vakfı, Yetkin Yayınları, Ankara, 1993.

İl Özel İdaresi Yasası, <http://www.belgenet.com/yasa/k5302.html> (Erişim Tarihi 19.10.2006).

İNAN, ATILLA, “Demokratik Kitle Örgütlerinin Yerel Yönetimlere Demokratik Katılımı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 7, Sayı: 2, Nisan 1998.

KALAYCIOĞLU, Ersin, **Çağdaş Siyasal Bilim**, Beta Yayınları, İstanbul, 1984.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html>. (Erişim Tarihi 07.02.2007).

KAPANİ, Münci, **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınları, 16. Baskı, Ankara, 2004.

KARANFİLOĞLU, Y. Ali, “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar Ve Denetleme Şekilleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 2, Nisan 2000.

KAYA, Erol, **Yerel Yönetimler Reformu Ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İlke Yayınları, İstanbul, 2003.

KAYIKÇI, Sabrina, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 3, Temmuz 2003.

KAZICI, Ziya, **Osmanlı’da Yerel Yönetim**, Bilge Yayınları, İstanbul 2006.

KELEŞ, Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (SUBSIDIARITY) İlkesi ve Yerel Yönetimler” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 1, Ocak 1995.

- KELEŞ, Ruşen, “Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi”, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 50, Sayı: 3–4, Haziran-Aralık 1995.
- KELEŞ, Ruşen, “Yerel Demokrasinin Neresindeyiz?”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995.
- KELEŞ, Ruşen, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 6, Kasım 1995.
- KELEŞ, Ruşen, Fransa’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, Ocak 1994.
- KELEŞ, Ruşen, MENGİ, Ayşegül, “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Doğru” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 4, Ekim 2002.
- KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim Ve Siyaset**, Cem Yayınları, Genişletilmiş 5. Baskı, İstanbul, Nisan 2006.
- KEYDER, Çağlar, “Ulusal Kalkınmacılığın İflası Ve Demokrasi”, **ODTÜ Gelişme Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1–2, 1993.
- KIŞLALI, T. AHMET, **Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, İmge Yayınları, 6. Baskı, Ankara, 2003.
- KOÇDEMİR, Kadir, “Avrupa Birliği Hukuku ve Mahalli İdareler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72, Sayı: 426, Mart 2000.
- KÖSE, H. Ömer, “Denetim ve Demokrasi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 33, Nisan-Haziran 1999.
- KÖSE, Ömer, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 52, Ocak-Mart, 2004.
- KÖSECİK, Muhammet, “Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci Ve Anayasası”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Edi: Hüseyin ÖZGÜR, Bekir PARLAK, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006.

- KÜÇÜKAĞA, Mehmet, **Türkiye’de Ve İslam Ülkelerinde Demokrasi Oyunları**, Emre Yayınları, İstanbul, 1995.
- MENGİ, Ayşegül, **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, İmaj Yayınları, Ankara, 1998.
- MERİÇ, Osman, “Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, Mart 1992.
- MISIR, B. Mustafa, **Demokrasiye Eleştirel Bakışlar**, Öteki Yayınevi, Ankara, 1998.
- MOUFFE, Chantal, **Demokratik Paradoks**, (Çev., A. Cevdet Aşkın), Epos Yayınları, Ankara, 2002.
- NADAROĞLU, Halil, **Mahalli İdareler**, Beta Yayınları, 5. Baskı, İstanbul, 1994.
- OKSAL, Mustafa, “Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Karşılaştırmalı Yönetimsel Denetimi”, **İdari Ve Mali Mevzuat Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 9, Haziran 2003.
- ONAR, Sıddık, Sami, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, Cilt: 2, İstanbul, 1966.
- ÖKMEN, Mustafa, “Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye”, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Edi: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, 2002.
- ÖKMEN, Mustafa, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri Ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yönetim Ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 1, 2003.
- ÖNER, Şerif, “ Yerel Demokrasi ve Katılın Açısından Türk Belediye Mevzuatı”, **Beklenen Mahalli İdareler Dergisi**, Sayı: 77, Ekim 2000.
- ÖNER, Şerif, “Belediye Yönetimlerinde Kamuoyu Denetimi Ve Katılım” **Türk İdare Dergisi**, yıl: 69, Sayı: 415, Haziran 1997.
- ÖNER, Şerif, “Belediyelerde Yönetime Katılmada Halkla İlişkilerin Rolü ve Önemi”, <http://www.sbe.deu.edu.tr>. (Erişim Tarihi 20.06.2006)

- ÖNER, Şerif, “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, Edi: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Nobel Yayınları, Ankara, 2005.
- ÖNER, Şerif, “Sivil Toplum Kuruluşlarının Yerel Demokrasi Ve Katılım Algılamaları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 10, Sayı: 2, Nisan 2001.
- ÖNER, Şerif, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Yayınları, Ankara, Nisan 2006.
- ÖZAY, İlhan, **Günüşğında Yönetim**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.
- ÖZBEY, Bayram, “Daha Demokratik Ve Daha Etkin Belediye Yönetimi İçin Yeni Bir Seçim Sistemi Önerisi” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 4, Ekim 1999.
- ÖZDEMİRCİ, Fahrettin, “Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırma Çalışmaları ve Arşivler Açısından Bir Değerlendirme”, **Türk Kütüphaneciliği Dergisi**, Cilt 18, Sayı: 3, Eylül 2004.
- ÖZEL, Mehmet, “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 3, Temmuz 2000.
- ÖZER, Ahmet, “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 4, Temmuz 1993.
- ÖZER, İnan, “Siyasal Kültür, Demokratik Değerler”, **Hacettepe Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 14, Sayı: 1, Temmuz 1996.
- ÖZER, M. Akif, “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler Ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 72, Sayı: 426, Mart 2000.
- ÖZSOYLU, Fazıl Ahmet, **Türkiye’de Kamu Sektörü**, Nobel Yayınları, Ankara, 2006.
- ÖZTEKİN, Ali, **Siyaset Bilimine Giriş**, 4. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.

- ÖZTÜRK, Azim, “Çağdaş Yerel Yönetim Anlayışında Temel İlkeler”, **Çukurova Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, 1995.
- ÖZÜERMAN, Tülay, **Türkiye’nin Batılılaşma ve Demokratikleşme Açmazı**, Dokuz Eylül Yayınları, İzmir, 1998.
- PARLAK, Bekir, “Avrupa Birliği Düzenlemelerinde Ve Seçilmiş Üye Ülkelerde Yerel Yönetimler”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Edi: Hüseyin ÖZGÜR, Bekir PARLAK, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul, 2006.
- PARLAK, Bekir, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel yönetim ilişkileri”, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Edi: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, 2002.
- PITIRLI, Ali, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Türk İdare dergisi**, Sayı: 383, Haziran 1989.
- POLATOĞLU, Aykut, “Yerel Yönetim Reformu Üzerine Düşünceler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 9, Sayı: 1, Ocak 2000.
- SAĞIR, Meral, “Demos’un Genişlemesi Ve Temsili Demokrasiden Küresel Doğrudan Demokrasi’ye”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 37, Sayı: 3, 2004.
- SANAL, Recep, **Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu**, TODAİE Yayınlar, Ankara, 2002.
- SARAN, M. Ulvi, “Özerklik Ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 67, Sayı: 408, Eylül 1995.
- SARAN, U. Mehmet, “Belediye Hizmetlerinde Halkı Bilgilendirme ve Halk Denetiminin Sağlanması”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 4, Temmuz 1996.
- SARAN, Ulvi, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayınları, Ankara, Ağustos 2004.
- SARAY, Mehmet, **Türk Devletlerinde Meclis (Parlamento), Demokratik Düşünce Ve Atatürk**, Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, Ankara, 1999.

- SARTORİ, Giovanni, **Demokrasi Teorisine Geri Dönüş**, (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu –Mehmet Turhan), Türk Demokrasi Vakfı Yayınları, Ankara, 1993.
- SAYIN Deniz, “Yönetimsel Vesayet”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, Şubat 1996.
- SCHMITTER, C. Philippe-KARL, Lynn Terry, “Demokrasi Nedir.. Ne Değildir”, (Çev. Levent Gönenç), **Demokrasinin Küresel Yükselişi**, Edi: Larry Diamond- Marc F. Plattner, Yetkin Yayınları, Ankara, 1995.
- SENCER, Muzaffer, **Türkiye’nin Yönetim Yapısı**, Alan yayınları, İstanbul, 1986. GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Yayınları, Ankara, 1998.
- SEZER, U. Birkan, “Yerel Yönetim Çevresi-Halkla İlişkiler ve Kanaat Araştırması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 1, Mart 1987.
- SİTEMBÖLÜKBAŞI, Şaban, “İletişim Teknolojisindeki Yenilikleri ve Temsili Demokrasinin Geleceği”, **G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 2, Güz 2003.
- SİVEREKLİ, Esra, “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 73, Sayı: 431, Haziran 2001.
- ŞAYLAN, Gencay, “Bürokratik Sistemlerde Yönetime Katılma Olgusu Ve Yapısal Sınırlılıklar”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 2, Haziran 1979.
- ŞENER, H. Engin, “Kamu Yönetiminde Katılım Ve Çoğulculuk”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 38, Sayı: 4, Aralık 2005.
- ŞENGÜL, Mihriban, “Çevre Yönetimine Halk Katılımı Yolu Olarak Belediye Yönetimine Halk Katılımı” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 11, Sayı: 2, Nisan 2002.
- TANİLLİ, Server, **Devlet ve Demokrasi**, 8. Baskı, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 199.
- TAŞDELEN, Doğan, “Özerk Demokratik Yerel Yönetim”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995.

- TEKELİ, İlhan, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 16, Sayı: 2, Haziran 1983.
- TODAİE**, KAYA (Kamu Yönetimi Araştırma Projesi), Ankara, 1992.
- TOPRAK, Erkan-AKKOÇ, S. Yavuz, “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Ve Denetleme”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 111, Temmuz-Ağustos 2005.
- TORTOP, Nuri, “Özerk, Üretken Ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık 1991.
- TORTOP, Nuri, “Yeni Demokratik Yapılanmada Göz Önünde Tutulması Gereken İlkeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 25, Sayı: 2, Haziran 1992.
- TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 1, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995.
- TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 5, Eylül 1996.
- TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:25, Sayı: 3, Eylül 1992
- TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, **Yargı Yayınları**, 5. Baskı, Ankara, 1994.
- TORTOP, Nuri-İSPİR, G. Eyüp-AYKAÇ, Burhan, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınları, 3. Baskı, Ankara, 1999.
- TOURAINÉ, Alain, **Demokrasi Nedir?**, (Çev. Olcay Kunal), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 1997.
- Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, “Kamu Yönetimi Reform Yasalarının Son Durumu” <http://www.tesev.org.tr/etkinlik/VetorRaporTESEV.doc> (Erişim Tarihi 02.03.2007).

Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı TESEV Değerlendirme Raporu”,
http://www.tesev.org.tr/TESEV_Degerlendirme_Raporu.pdf, (Erişim Tarihi 19.02.2007).

TÜRKOĞLU, Recep, “Eğitimde Yerelleşme Sorununa Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Ve Yerel Yönetim Yasa Tasarısının Getirdiği Çözümler Konusunda Yerel Yöneticilerin Görüşleri”, **İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi**, C:5, S:8, Güz–2004.

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

ULUSOY, Ahmet- AKDEMİR, Tekin, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002.

UYVAL, Birkan, “Siyasal Katılma Ve Katılma Davranışı Üzerinde Ailenin Etkisi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 17, Sayı: 4, Aralık 1984.

UZUN, Turgay-KURT, Hüseyin, “Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler Ve Sorunları”, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Edi: Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, 2002.

ÜSKÜL, Zafer, “Sübzidiyarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırması”, **Yeni Türkiye Dergisi**, Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995.

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

YALÇINDAĞ, Selçuk, “Güçlü ve Özerk Yerel Yönetimler Demokrasimizin ve Yönetim Sistemimizin Temel Kuruluşları Olmalıdır”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 2, Mart 1992.

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

- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, Mart 1995.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Yönetsel Etkilik, Demokrasi Ve İl Sayısının Arttırılması”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt: 30, Sayı: 1, Mart 1997.
- YATKIN, Ahmet, “Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetim Ve Denetim**, Cilt: 9, Sayı: 1, Ocak 2004.
- YEŞİL, Rüştü, **Okul Ve Ailede İnsan Hakları ve Demokrasi Eğitimi**, Nobel Yayınları, Ankara, 2002.
- YETER, Enis, “Avrupa Konseyi XI. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı Notları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 6, Sayı: 1, Ocak 1997.
- YETER, Enis, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, Ocak 1996.
- YETER, Enis, “Türk Devlet Yapısında Belediyelerin Hukuki Statüleri ve Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Etkisi Işığında Değerlendirmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 69, Sayı: 417, Aralık 1997.
- YILDIRIM, Selahattin, **Yerel Yönetim Ve Demokrasi**, IULA-EMME Yayınları, İstanbul, 1993.
- YILDIZ, Mete, “Yerel Yönetimde Yeni Bir Katılım Kanalı İnternet: ABD’de ve Türkiye’de Elektronik Kamu Bilgi Ağları” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 4, Ekim 1999.
- YILDIZ, Mete, “Yerel Yönetimlerde İnternet Uygulamaları ve E-Devlet” <http://www.bilgiyönetimi.org>, (Erişim Tarihi 20.06.2006).
- YILDIZ, Nihat, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Ülkemizin Tutumu”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 4, Mayıs 1996.
- YILMAZ, Aytekin, “Hukuk devleti ve Demokrasi, **Yeni Türkiye Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 29, Eylül-Ekim 1999.

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

5215 sayılı Belediye Yasa Tasarısı,
<http://www.belgenet.com/yasa/k5215.html> (Erişim Tarihi 18.10.2006).

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <http://www.basbakanlik.gov.tr>.
(Erişim Tarihi 14.12.2006)

5393 sayılı Belediye Kanunu,
<http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/mevzuat/metinx.asp?mevzuatkod=1.5.5393>
(Erişim Tarihi 18.10.2006).

5393 Sayılı Belediye Kanunu, <http://www.basbakanlik.gov.tr>.
(Erişim Tarihi 10.01.2006).

http://www.belgenet.com/2004/k5227_veto.html (Erişim Tarihi 02.02.2007).

http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html

(Erişim Tarihi 01.02.2007).

<http://www.belgenet.com/yasa/k5197-2.html> (Erişim Tarihi 19.10.2006).

<http://www.detur.cec.eu.int/belediyeler.html> (Erişim Tarihi 05.11.2006)

http://www.kocaeliozelidare.gov.tr/ozel_idare_tarihi.php

(Erişim Tarihi 02.03.2007).

http://www.yayed.org/genel/bizden_detay.php?kod=6&tipi=2&sube=0

(Erişim Tarihi 02.03.2007).

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyanlasma1.php>.

(Erişim Tarihi 01.02.2007).

http://www.yerelnet.org.tr/yy_mevzuati/tuze_detay.php?kod=48&turu=KA

(Erişim Tarihi 01.02.2007)