



CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

**TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER GELENEĞİ VE YERELLEŞME
BAĞLAMINDA 2000 YILI SONRASI DÖNÜŞÜM**

Doktora Tezi

Erkan ARSLAN

SİVAS

Ocak 2018

CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER GELENEĞİ VE YERELLEŞME
BAĞLAMINDA 2000 YILI SONRASI DÖNÜŞÜM

Doktora Tezi

Erkan ARSLAN

Tez Danışmanı
Doç. Dr. Fazıl YOZGAT

SİVAS
Ocak 2018

KABUL VE ONAY

ETİK İLKELERE UYGUNLUK BEYANI

Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü bünyesinde hazırladığım bu Yüksek Lisans/Doktora/Sanatta Yeterlik tezinin bizzat tarafımdan ve kendi sözcüklerimle yazılmış orijinal bir çalışma olduğunu ve bu tezde;

1- Çeşitli yazarların çalışmalarından faydalandığımda bu çalışmaların ilgili bölümlerini doğru ve net biçimde göstererek yazarlara açık biçimde atıfta bulunduğumu;

2- Yazdığım metinlerin tamamı ya da sadece bir kısmı, daha önce herhangi bir yerde yayımlanmışsa bunu da açıkça ifade ederek gösterdiğimi;

3- Başkalarına ait alıntılanan tüm verileri (Tablo, grafik, şekil vb. de dahil olmak üzere) atıflarla belirttiğimi;

4- Başka yazarların kendi kelimeleriyle alıntıladığım metinlerini, tırnak içerisinde veya farklı dizerek verdiğim yine başka yazarlara ait olup fakat kendi sözcüklerimle ifade ettiğim hususları da istisnasız olarak kaynak göstererek belirttiğimi, beyan ve bu etik ilkeleri ihlal etmiş olmam halinde bütün sonuçlarına katlanacağımı kabul ederim.

Erkan ARSLAN

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	i
KISALTMALAR	v
TABLolar DİZİNİ	vii
ÖZET	ix
ABSTRACT	xi
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ, YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİMLER	7
1.KAMU YÖNETİMİNİN YAPISAL GÖRÜNÜMÜ VE YEREL YÖNETİMLERİN KAMU YÖNETİMİ İÇİNDEKİ KONUMU.....	7
1.1. Merkezden Yönetim.....	12
1.2. Yerinden Yönetim.....	14
1.2.1. Yerinden Yönetimin Kavramsal Analizi.....	15
1.2.2. Yerinden Yönetimin Farklı Boyutları	17
1.2.2.1 Siyasal Yerinden Yönetim	20
1.2.2.2. İdari Yerinden Yönetim	22
2. YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR.....	26
2.1. Yerel Yönetimlerin Kavramsal Temelleri Ve Siyasal Teoriler.....	26
2.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Serüveni	30
2.3. Yerel Yönetimlerde Özerklik - Vesayet Dikotomisi.....	34
2.3.1. Yerel Özerklik.....	34
2.3.2. İdari Vesayet	39
2.4. Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim Arasında Yetki Bölüşümü.....	43
2.5. Yerel Yönetimler Demokrasi Ve Katılım İlişkisi	50
2.5.1. Demokrasi Yerel Yönetim İlişkisi	50
2.5.2. Katılım Olgusu ve Katılım -Yerel Yönetimler İlişkisi.....	54

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER GELENEĞİ	59
1. OSMANLI'DA YEREL YÖNETİMLER	60
1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Osmanlı Yönetim Yapısı Ve Yerel Yönetimler. 61	
1.1.1.Klasik Dönem Osmanlıda Kentsel Hizmetler ve Kadılık Kurumu	63
1.1.2.Osmanlı'da Vakıflar Ve Vakıf Sisteminin Kentsel Fonksiyonları.....	66
1.1.3. Osmanlı Şehirlerinde Yerel Kamu Hizmetleri Ve Esnaf Loncaları	68
1.2. Tanzimat Sonrası Dönemde Osmanlı'da Yerel Yönetimler: Batılı Anlamda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı.....	72
1.2.1. Yerelleşme Bağlamında Tanzimat'ın İlk Örneği: Muhassıllık Meclisleri ..	74
1.2.2. İstanbul Şehremaneti'nin Kurulması	76
1.2.3. Modern Belediye Teşkilatının İlk Örneği: Altıncı Daire-i Belediye.....	80
1.2.4. 1864 Vilayet Nizamnamesi Sonrası Ve Cumhuriyete Kadar Olan Dönemde Yerelleşme Bağlamında Ortaya Çıkan Yenilikler	82
1.2.4.1. İstanbul Dışında (Taşrada) Belediye Yönetiminin Oluşturulması ve Yaygınlık Kazanması	83
1.2.4.2.Osmanlı Vilayet Örgütünde Değişim: İl Özel İdarelerinin Kurulması.....	88
2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER	95
2.1.Cumhuriyet İlk Yılları İle 1960 Arasında Yerel Yönetimler Deneyimi....	96
2.2. 1960 -1980 Dönemi Yerel Yönetimler	102
2.3. 1980-2000 Arası Dönemde Yerel Yönetimler.....	105

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞEN RÖLÜ VE ÜLKE ÖRNEKLERİ ..	115
1. YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞEN RÖLÜ	116
2. ÜLKE ÖRNEKLERİNDE YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI.....	121
2.1. İngiltere'ye İlişkin Genel Bilgiler.....	122
2.1.1. İngiltere'de Yerel Yönetimlerle İlgili Tarihsel ve Yasal Çerçeve.....	124
2.1.2. İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Yapısal Boyutu	128

2.1.3. İngiltere Yerel Yönetimlerinin Yetki, Görev, Denetim Ve Mali Yönden Analizi	132
2.2. Fransa'ya İlişkin Genel Bilgiler	137
2.1.1. Fransa'da Yerelleşme Süreci	140
2.1.2. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Yapısal Ve İşlevsel Boyutu	144
2.2.3. Fransa Yerel Yönetimlerinin Yetki, Görev Ve Mali Yönden Analizi	149
2.3. Almanya'ya İlişkin Genel Bilgiler	152
2.3.1. Almanya'da Yerel Yönetimlerin Anayasal Ve Yasal Dayanağı	155
2.3.2. Almanya'da Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Analizi	157
2.3.3. Almanya'da Yerel Yönetimlerin Yetki, Görev Ve Mali Yönden Analizi	162
3. İNCELENEN ÜLKE ÖRNEKLERİ KAPSAMINDA YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ VE KARŞILAŞTIRMALI BİR DEĞERLENDİRME	165

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YERELLEŞME BAĞLAMINDA 2000 YILI SONRASI TÜRKİYE'DE YAŞANAN DÖNÜŞÜMLER	173
1. DEĞİŞİM, DÖNÜŞÜM VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER	174
1.1. Yerel Yönetimlerde Dönüşümün Nedenleri	176
1.1.1. Küreselleşmenin Yerel Yönetimlere Etkisi	177
1.1.2. Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Yerelleşmeye Etkileri	184
1.1.2.1. Uluslararası Para Fonu: İstikrar Politikaları	186
1.1.2.2. Dünya Bankası: Yapısal Uyum	188
1.1.2.3. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD): Düzenleyici Reformlar	191
1.1.2.4. Birleşmiş Milletler (BM): Gündem 21	193
1.1.2.5. Avrupa Birliği: İlerleme Raporları	197
1.1.3. Değişen Devlet Anlayışı	210
1.1.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Yerel Yönetimler	213
1.1.5. Yerel Yönetimler Üzerinde Değişime Etki Eden İç Dinamikler	219
2. 2000 YILI SONRASI DÖNEMDE YEREL KURUMSAL YAPIDA ORTAYA ÇIKAN DÖNÜŞÜMLER	222

2.1. Yerelleşme Bağlamında Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Dönüşümler	225
2.1.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda Yerelleşmeye Dair Bulgular	226
2.1.2. 6360 Sayılı Yasa’nın Büyükşehir Belediyesi Sistemine Etkileri: Merkezîyetçi Yerelleşme	231
2.2. Yerelleşme Bağlamında 5393 Sayılı Belediye Kanunu İle Ortaya Çıkan Değişimin Değerlendirilmesi.....	240
2.3. Dönüşümü Anlamlandırmak İçin 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Analizi	250
2.4. Yönetimde Yerelleşme Eksenli Değişim Üzerine Bir Değerlendirme	256
SONUÇ	267
KAYNAKÇA	285
ÖZGEÇMİŞ	311

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
bkz.	: bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
BMKP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
C	: cilt
Çev.	: Çeviren
Ed.	: Editör
EURATOM	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
IBRD	: Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası
IMF	: Uluslararası Para Fonu
IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
PFPSAL	: Kamu Sektörü Uyum Kredileri
PUMA	: Public Management
S	: Sayı
s.	: sayfa
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
ss.	: sayfa aralığı
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNHabitat	: Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Merkezi
vb.	: ve benzer(ler)i
WB	: Dünya Bankası
Yay.	: Yayınevi, Yayınları
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi

TABLO DİZİNİ

Tablo 1.1. Avrupa Ülkelerinin Yönetim Sistemlerine Göre Bir Sınıflaması	22
Tablo 1.2. Yerinden Yönetim Türleri.....	24
Tablo 3.1. İngiltere Yerel Yönetim Kademeleri Arasında İş Bölümü.....	134
Tablo 3.2. Fransa'da Yerel Yönetim Kademeleri Arasında İş Bölümü.....	151
Tablo 3.3. Almanya'da Yerel Yönetimler Arasında Görev Dağılımı Tablosu	163
Tablo 3.4. Almanya'da Harcama Alanları Üzerinden Yönetim Kademelerinin Rol ve Sorumluluklarının Dağılımı Tablosu	165
Tablo 3.6. Belediye Başkanları Seçim Prosedürü Modelleri.....	167
Tablo 3.5. Ülke Örneklerinde Yerel Yönetim Kademeleri.....	169
Tablo 4.1. Yıllar itibariyle İl ve İl Özel İdareleri Sayılarındaki Değişim.....	256
Tablo 4.2. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim Görev Dağılımı Tablosu.....	261

ÖZET

Çalışmada merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkilerinde; idari, siyasi ve mali boyutlarında yaşanan değişimler ele alınmaktadır. Türkiye'deki yerel yönetim kuruluşlarının tarihsel kökenleri ve reform dinamikleri yasal ve kurumsal yönleri ile açıklanmaktadır. Yine çalışmada gelişmiş Avrupa ülkelerinden seçilmiş ülke örnekleri incelendi. Türkiye'de tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimler alanında yaşanan değişimler ile 2000'li yıllarla birlikte hız kazanan değişim süreci başta yerelleşme eksenli olmak üzere çeşitli unsurlar üzerinden değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda gelişmiş Avrupa ülkelerinden Almanya, İngiltere ve Fransa'da bu sürecin izlediği seyir ve Türkiye'deki durum karşılaştırılmıştır.

Çalışma son dönem yerel yönetim reformlarının ortaya çıkardığı yeni değişim alanlarını yerelleşme - merkezileşme ekseninde incelemeyi amaçlamaktadır. Bu kapsamda merkezinde yerel yönetimlerin olduğu reformların idari yapıda ortaya çıkardığı değişim ve dönüşüm rotasını belirlemek ve bu değişimin devlet, kamu yönetimi ve yerel yönetimler üzerinde ortaya çıkardığı etkileri incelemektir. Ak Parti hükümetleri döneminde uygulamaya konulan kamu yönetimi reformlarının temel eksenini yerel yönetimlerdir. 2004 yılından bu yana yerel yönetimlere ilişkin bir çok temel kanun (5216 sayılı Kanun, 5393 sayılı Kanun, 5302 sayılı Kanun, 5355 sayılı Kanun, 6360 sayılı Kanun vd.) çıkarılmıştır. Çalışmamızın son bölümünde 2000'li yıllarda başlayan ve çeşitli unsurları üzerinden 10 yıla yayılan kamu yönetimi ve özelde yerel yönetimler alanında yaşanan yerelleşme odaklı değişim süreci genel çerçevede anayasal, yasal, kurumsal düzenlemelerde aranmıştır. Yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler ve kuruluş yasaları ile özellikle taşra yönetimine ve yerel yönetimlere ait yasalar incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerelleşme, Yerel Yönetim, Yerel Yönetimler Geleneği, Değişim ve Dönüşüm, Büyükşehir Belediye Yönetimi,

ABSTRACT

In the study, the administrative, political and financial dimensions of the central government-local government relations and the changes they experienced are addressed. The historical roots of the local governments in Turkey and the dynamics of the reform are explained by their legal-institutional aspects. In addition, the study examined selected countries from developed European countries. The changes experienced in the field of local administrations in Turkey in the historical process and the change process which accelerated with the years of 2000 have been evaluated as localization oriented. In this context, the course of this process in developed European countries in Germany, England and France and the situation in Turkey are compared.

The study aims to examine the new areas of change that recent government reforms have brought about in terms of localization and centralization. In this context, the study examines the changes and transformation pathways that reforms emerge in the administrative structure and the implications of this change on the state, public administration and local governments. The main axis of the public administration reforms implemented during the AK Party governments is the local governments. Since 2004, many basic laws related to local governments have been issued (Law 5216, Law 5393, Law 5302, Law 5355, Law 6360 etc.). In the last part of our work, the public administration, which started in the 2000s and spread over 10 elements over various elements, and the localization-oriented transformation process in the field of local governments in particular, have been examined in constitutional, legal and institutional arrangements in general framework. Legal arrangements related to local governments, establishment laws, local governments and local government laws have been examined.

Key Words: Decentralization, Local Government, Local Government Tradition, Change and Transformation, Government of Metropolitan Municipality

GİRİŞ

Kamu yönetiminin örgütlenmesi temelde merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarının geçerli olduğu başlıca iki sistem etrafında şekillenmektedir. Ne tamamı ile merkezden yönetim ilkesinin hakim olduğu bir idari örgütlenme ne de tamamı ile yerinden yönetim ilkesinin geçerli olduğu bir kamu yönetimi örneği bulunmaktadır. Kamu yönetimlerinin şekillenmesinde etkili olan çeşitli faktörler ne ölçüde etkili olursa olsun bütün ülkeler bu iki yönetim prensibi etrafında idari yapılarını oluşturmaktadırlar. Ancak kamu yönetiminin örgütsel yapısı şekillenirken ülkelerin geleneksel yönetim yapısı, siyasal yönetim biçimleri, ekonomik düzeni, siyasal iktidarların tutumu, ülkelerin coğrafi konumu ve büyüklüğü kamu yönetimi sisteminin oluşmasında etkilidir. Her ülke bu dinamiklerden biri ya da bazıları nedeniyle daha fazla merkeziyetçi eğilim içinde yer almaktayken kimi ülkeler ise yerinden yönetime ağırlık vermektedir.

Günümüzde çeşitli dinamiklerin etkisi ile kamu yönetimi sistemi merkeziyetçi yönetim ilkesinden uzaklaşmakta ve yerelleşme eğilimi içerisine girmektedir. Bu süreçte merkezi yönetimin görev, yetki ve sorumlulukları ile kaynakların büyük bir kısmı yerel yönetimlere ve çeşitli yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmek suretiyle yerelleşme politikaları öne geçmiş durumdadır.

Yerelleşme politikaları, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile yakın ilişkilidir. Özellikle yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin merkezi yönetimin taşıma kuruluşları eliyle sunulması yerine; yerel yönetimlere devredilmesi, bu kuruluşlara yetki aktarılması, idari ve mali yönden güçlendirilmesi, yerel halkın katılımının sağlanması yerelleşme politikalarının hedefleri arasındadır.

Yerelleşme bir süreçtir. Türkiye’de merkeziyetçi yönetim geleneğinin hakim unsur olması yanında yerelleşme çabaları tarihsel olarak Tanzimat dönemine kadar uzanmaktadır. Ancak yerelleşme politikaları çeşitli iç ve dış dinamiklerin etkisi ile 1980 sonrası dönemde farklı boyutu ile tartışılmaya başlanmıştır. Bu politikaların daha yoğun biçimde uygulamaya geçmesi ise 2000’li yılların başında olmuştur.

Osmanlı'da Tanzimat öncesi dönemde yerel düzeyde bir güç odağı olarak soylu bir eşraf grubu ya da aristokratik yerel eşraf bulunmamaktadır. Merkezi iktidar, yerel güç dinamiklerinin karar alma süreçlerindeki etkilerinin önünü her zaman kapatarak yerel unsurların merkezi idare karşısında güçlenmesine engel olmuştur. Osmanlıda taşra idaresi merkezin atadığı yine merkeze bağlı kadrolar ile idare edilmektedir. Çeşitli yerel ve kentsel hizmetler ile idari, beledi ve yargı hizmetleri Tanzimat dönemine kadar bu kadrolar eliyle yerine getirilmiştir. Tanzimat dönemine gelindiğinde merkeziyetçi geleneğin sürdürüldüğünü ancak yerel dinamikleri de içine alan bir anlayışın yeşerdiği bir dönem başlamıştır. Aynı dönem modern anlamda yerel yönetim geleneğinin oluşumuna yönelik kurumsal ve hukuki düzenlemelerin pratiğe taşındığı bir devir olarak ifade edilebilir. Batı demokrasilerinde kökleri 12. yüzyıla kadar geri giden yerel yönetim varlığı Türk yönetim yapısı içerisinde ancak Tanzimat dönemi ile birlikte ortaya çıkabilmiştir. Batı örnekleri ile kıyaslandığında geç bir dönemde Türk yönetim yapısına giren bu kurumlar bugünden bakıldığında ise iki asra yaklaşan bir geçmiş ve tarihsel birikim ile bir geleneğe kavuştuğunu söylemek mümkündür.

Dünyanın var olduğu andan itibaren sürekliliğini koruyan önemli bir olgu değişimdir. Dünya tarihinde yaşanan değişim dalgası kimi zaman çok yavaş ilerlerken kimi zaman çok hızlı biçimde olmuştur. Günümüzde küreselleşme ve çeşitli uluslararası aktörlerin de etkisi ile değişimin hızı artmıştır. Değişim bireyleri, toplumları, ekosistemleri etkilediği gibi devletleri ve dolayısıyla kamu yönetimlerini de değişime ayak uydurma yönünde dönüşüme zorlamaktadır. Yönetim alanında yaşanan bu değişim ve dönüşüm kamu yönetiminin niteliğini, işlevini ve rolünü de etkilemektedir. Değişimdeki temel hedef kamusal kaynakların etkin ve verimli tüketilmesi, toplumsal güvenin ve huzurun oluşturulması, toplumsal ihtiyaçların, beklentilerin sağlanmasıdır.

Değişim çok boyutlu ve dinamik bir unsurdur. Dinamik bir unsur olarak değişim insanlık hayatının her döneminde var olagelmiştir. Değişimin çok boyutluluğu ise teknolojiden, ekonomiye, siyasal, kültürel, toplumsal, yönetsel ve ideolojik alana kadar hayatın her alanında karşımıza çıkmakta olmasından kaynaklanmaktadır. Yönetim alanında yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinin önemli bir unsuru olarak, halkın değişen ve artan talepleri ile farklılaşan hizmet

sunumu yöntemlerinin geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile sürdürülmesindeki zorluklar, yeni yönetim anlayışının geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Kamu yönetimi alanında yaşanan köklü değişimler merkezi yönetim - yerel yönetimler ekseninde değişen yeni rollere işaret etmektedir. Halkın hizmet taleplerinin önemli bir kısmını sunan yerel yönetimler açısından bu değişim sürecinin rotasını belirleyen en önemli faktör ise; yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin niteliği ile yerel halkın beklentisinin uyumu konusudur.

Siyasal ve idari örgütlenme esaslarına sahip yerel yönetimler, sınırları belli bir coğrafi alanda varlık gösteren, yerel halkın mahalli nitelikteki ortak ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla kanunla oluşturulan, karar organları yerel halkın seçimi ile belirlenen, görev, yetki ve sorumlulukları yasa ile çizilen tüzel kişiliğe sahip yerel özerklik kapasitesi bulunan kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır. Yerel halkın tercihi ile karar organları şekillen bu kuruluşlar yine yerel halkın değişen talepleri karşısında kendilerini yeni tercih ve isteklere göre uyarlamaları gereklidir. Türkiye’de oluşturulan yerel yönetim modeli yaşanan sorunlara çözüm bulmak amacıyla zaman zaman reformist girişimlere tabi tutulmuşlardır.

Ancak günümüzde değişen koşullar ve farklılaşan hizmet talepleri karşısında bu kurumların yönetsel sorunlara tam manası ile ve tümüyle çözüm geliştirdiği söylenemez. Özellikle 2000’li yılların başında bütüncül bir yaklaşımla başta kamu yönetimi olmak üzere ve özelde yerel yönetimler alanında yapısal reform ve politikaların arka arkaya uygulamaya taşındığı bir dönem başlamıştır. 2000’li yılların henüz başında Türkiye’de yerel yönetim mevzuatının yenilenmesi çabaları ile beraber kamu yönetimi sisteminde ve yerel yönetimler alanında önemli değişim ve dönüşümün ortaya çıktığı önemli bir sürece girilmiş oldu. Bu düzenlemeler sonrasında merkezi yönetim – yerinden yönetim arasındaki yetki ve görev paylaşımı yerel yönetimler lehine bir genişleme yönünde olduğu görülmektedir. Sonraki on yıl içerisinde yerel yönetimler alanında çeşitli yasal değişimlerin birer birer hayata geçirildiği ve yerelleşme politikalarının bu yasal değişimler ile beraber zamana yayıldığı değerlendirilmesini yapabilmek mümkündür. Ancak 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun’la oluşturulmaya

çalışılan yerel yönetim modeli üzerinde ciddi değişiklikler yapan ve yerelleşme politikalarında bir daralmaya neden olan yeni bir durum ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de kökleri Tanzimat dönemine dayanan yerel yönetim sisteminin merkezîyetçi yönetim geleneği karşısında zayıf ve ikincil olma konumu Cumhuriyet dönemi boyunca da bir süreklilik arz etmiştir. Çalışma, 2000 yılı sonrası dönemde yerel yönetim reformlarının yerel yönetim geleneği üzerinde ortaya çıkardığı değişim alanlarını, yerelleşme - merkezileşme ekseninde incelemeyi amaçlamaktadır.

Çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde çalışma boyunca sürekli vurgu yapılan yerel yönetimler ile ilgili temel kavramlar ele alındı. İkinci bölümde ise çalışmanın kapsamını belirleyen 2000 yılı sonrası dönemde yerelleşme bağlamında ortaya çıkan dönüşümü anlamlandırmak açısından kökleri Osmanlı devletine dayanan Türkiye’deki yerel yönetim geleneği tarihsel gelişim süreci içersinde değerlendirildi. Yine ikinci bölümde yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişimi yanında fonksiyonları, organları hukuksal boyutta tartışıldı.

Çalışmanın üçüncü bölümünde yerel yönetimlerin değişen rolü üzerine bir değerlendirmede bulunmaktadır. Yine bu bölümde Fransa, İngiltere, Almanya’daki yerel yönetim yapıları tarihsel, yasal, yapısal, işlevsel, yetki ve görev yönünden analiz edilerek yerel yönetimler alanında dünyada yaşanan değişim ve dönüşümün rotası konusunda bir projeksiyon sunulmaktadır.

Tezin kapsamını belirleyen yerelleşme bağlamında 2000 yılı sonrası dönemde Türkiye’de yaşanan dönüşümler çalışmanın son bölümde ele alınmaktadır. Bu kapsamda Ak Parti hükümetleri döneminde uygulamaya konulan kamu yönetimi ve yerel yönetim mevzuatındaki kapsamlı değişim; devlet, kamu yönetimi ve yerel yönetimler üzerinde önemli etkiler ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde uygulamaya konulan kamu yönetimi reformlarının temel eksenî yerel yönetimlerdir. 2004 yılından bu yana yerel yönetimlere ilişkin bir çok temel kanun (5216 sayılı Kanun, 5393 sayılı Kanun, 5302 sayılı Kanun, 5355 sayılı Kanun, 6360 sayılı Kanun vd.) çıkarılmıştır.

Çalışma yöntem olarak, 2000’li yıllarda başlayan ve çeşitli unsurları üzerinden günümüze kadar yayılan kamu yönetimi ve özelde yerel yönetimler alanında yaşanan yerelleşme odaklı değişim sürecini, yasal, kurumsal düzenlemelerde aranması üzerine kurulmuştur. Yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler ve kuruluş yasaları ile özellikle taşra yönetimine ve yerel yönetimlere ait yasalar incelenmiştir.

Türkiye’de, Tanzimat dönemi ile birlikte artan oranda merkeziyetçi yönü ağır basan bir yönetim geleneğinin oluşmaya başlamıştır. Cumhuriyet tarihi boyunca da bu eğilim süreklilik göstermiştir. 150 yılı aşan dönem boyunca süreklilik gösteren merkeziyetçi eğilim 2000’li yıllara gelindiğinde kamu yönetimi ve özelde yerel yönetimler alanında hayata geçirilen anlayış ve yasal değişiklikleri ile beraber önemli değişimlere uğramıştır. Çalışmanın varsayımı 150 yılı aşan yerel yönetim- merkezi yönetim ilişkilerinde son dönem değişikliklerin ortaya çıkardığı dönüşümün merkeziyetçi eğilimde süreklilik mi yoksa bir değişim mi ortaya çıkardığı konusunu analiz etmektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN ÖRGÜTLENMESİ, YERELLEŞME VE YEREL YÖNETİMLER

Devlet vatandaşına karşı üstlenmiş olduğu görev, sorumluluk ve hizmetleri yasama, yargı ve yürütme erkinden meydana gelen üç temel organ vasıtasıyla görmektedir. Devlet, vatandaşlarının nezdinde çoğu zaman idare olarak somut bir anlam kazanmıştır. Ancak idare kavramı, devletin sayılan üç temel erkenden, yasama ve yargı dışında kalan bir alanda fakat yürütme organının bir uzantısını oluşturan kamu yönetimi teşkilatını açıklamak için yönetim bilimi ve hukuk alanında kullanılan bir nosyon olarak ifade edilebilir.

Çalışmanın bu bölümünde kamu yönetimini incelemede başlıca yaklaşımlardan olan kurumsal- yapısal yaklaşımla, kamu yönetimi teşkilatı ele alınacaktır. Sonraki bölümlere ışık tutması açısından, kamu yönetimi teşkilatının yapısal görünümü, yerel yönetimlerin kamu yönetimi içindeki konumu ve yerel yönetimlerin kavramsal, kuramsal ve tarihsel temelleri incelenecektir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki karşılıklı ilişkileri açıklamada müracaat edilen özerklik ve vesayet, hizmette yerellik (subsidiarite), yerel yönetimlerde katılım olgusu ve demokrasi ilişkisi ile gibi yerel yönetimlerle ilgili nosyonlara açıklamalar getirilecektir.

1. KAMU YÖNETİMİNİN YAPISAL GÖRÜNÜMÜ VE YEREL YÖNETİMLERİN KAMU YÖNETİMİ İÇİNDEKİ KONUMU

Kavramsal bağlamda kamu yönetimi, terim olarak batı dillerinde “public administration” sözcüğü ile sözlüklerde karşılık bulmaktadır ve çağdaş toplumlarda devletin yürütme parçası anlamında kullanılmaktadır. Öte yandan kamu yönetiminin üzerine kurulduğu kelime olan kamu eski Türkçede kamag, kamug, kamagi gibi telaffuz biçimleri ile bütün, tüm, toplum, genel anlamında bir içeriğe sahiptir. Kamu yönetimi terimi ise kamu sözcüğünün kökeninden hareketle toplumun ya da halkın yönetimi anlamını içeren bir kullanıma sahiptir. Osmanlıca

da idare ve amme idaresi kavramları kamu yönetimi teriminin karşılığı olarak kullanıldığı ifade edilmektedir.¹

Kamu yönetimi; toplumsal ve siyasi bir olgu olarak çok eski zamanlara dayanmaktadır. Bu anlamda kamu yönetiminin tarihi devletin ortaya çıkması ve belirli programları yürütmeye koymasından başlamaktadır.² Tarihsel süreç içerisinde her toplum, kendi toplumsal dokusuna ve özelliklerine uygun siyasi örgütlenme anlamında devlet adı verilen örgütlenme biçimlerini meydana getirerek karmaşıklaşan toplumsal ihtiyaçlarını karşılayabilmenin yollarını aramışlardır.

Devletin ortaya çıkışını açıklayan farklı ve çok sayıda kurgu ve teoriler mevcuttur. Buna rağmen asırlar önce insanlığın karşısına çıkan devlet fenomenin net bir tanımlanması ve anlamlandırılmasının zorluğu hala devam etmektedir. Felsefi zeminde devlet tartışmalarına ilk değinenlerden Platon'a göre devlet, filozof – kralın bilgisinin ve insan ruhunun ideal bir biçimi olarak tarif edilmektedir. Aristo ise devleti bireyin siyasi olarak üyesi olduğu organik yapı olarak görmektedir. Hobbes için devlet, insan varlığını güvence altına alan siyasi yönü olan devasa bir canavar bir “leviathan” olarak tasvir edilir. Tanrının yeryüzündeki yansıması, etik bir ideal ve beşeri özgürlüğün en yüksek ifadesi olarak devlet fenomenine açıklama getiren isim ise Hegel olmuştur. Devlet kavramına radikal bir açıklama getiren Marx'a göre ise devlet, bir “proleterya diktatörlüğü” olarak tanımlanmakta ve iktisadi bakımdan egemenin baskı aracı olarak gören ilk devlet teorisini kullanıyordu. Heidegger tarihsel bir yazgının sonucu olarak görürken Nietzsche, yalanların en büyüğü olarak bahsetmektedir devlet fenomeninden. Max Weber'e göre ise devlet “meşru şiddet” kullanma araçlarının tekeli olarak tanımlanır.³ Siyaset teorisindeki bu tasvir ve tanımlar aynı zamanda en derin ayrılıkları da içinde barındırmaktadır.

¹ Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2013, s. 78.

² Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2012, s. 2.

³ Jürgen Habermas, *Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akibeti*, (Çev.: Medeni Beyaztaş), Bakış Yayınları, İstanbul, 2002. ss. 7-8; Andrew Heywood, *Siyaset*, (Çev.: Atilla Yayla, Mete Yıldız, Zeynep Kopuzlu, Bekir Berat Özipek, Bahattin Seçilmişoğlu, Bican Şahin,) Adres Yayınları, Ankara, 2013 ss. 125-135.

Örgütsel yaklaşım açısından devlet; aynı zamanda bir hükümet aygıtı ve giderleri toplum tarafından karşılanan kolektif örgütlenmeden sorumlu kamusal nitelikteki bir dizi kurumların toplamından meydana gelen ülkesel bir birlik olarak tanımlanır⁴. Bu bağlamda fakat başka bir ifade ile devlet; beşeri alandaki ilişkileri düzenleyen ve bu ilişkilerin yasa ve diğer kurallara uygun yürümesini sağlayan, anlaşmazlıkları çözen, kamusal nitelikteki mal ve hizmetleri üretimi ve dağıtımını yürüten en üst meşru ve egemen gücü temsil etmektedir.⁵

Anayasalcı bakış açıyla modern toplumlardaki, kapitalist ve ulus – devlet formunda örgütlenmiş, devlet üç temel erkin toplamından meydana gelir: yasama, yürütme, yargı. Kamu yönetimi bu üç temel devlet erkinden yürütme erki ile ilgilidir. Yani kamu yönetimi yürütme erkine bağlı sosyolojinin dilinde “bürokrasi” hukukun dilinde “idare” terimleriyle özdeş kılınmıştır.⁶ Devlet aygıtı içerisinde kamu yönetiminin yerini yürütme erkine bağlı gösteren bu yerleşik yaklaşım aynı zamanda 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın ortalarına denk düşen bir zaman dilimi içinde Amerikan Kamu Yönetimi yaklaşımının bir ürünüdür. Bu tanımlama kamu yönetimi yaklaşımını açıklamak için ileri sürülmüş bir önerme olmayıp, aksine kurulmak istenen belli bir yapıyı inşa etmek amacıyla üretilmiş, içinde yoğun ideolojik politiği barındıran, Liberal Batı Modelli bir kamu yönetimi tasviri olduğu belirtilmektedir.⁷

Modern devletin, kamu alanının bütün kurumlarını içinde barındıran, vatandaşlık kapsamında tüm üyelerini kucaklayan, kapsayıcı bir birlik ve kişisellikten uzak, ortak faydayı temsil eden otorite⁸ olarak başlıca amacı; sosyal hayatın zorunlulukları arasında sayılan ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kamusal nitelikteki bir takım hizmetleri üretmekle mükelleftir.⁹ Devletin söz konusu hizmetleri yerine getirmesi sürecinde kullandığı araç ise kamu yönetimidir.

⁴ Heywood, *Siyaset*, ss. 126-127.

⁵ Eryılmaz, s. 2.

⁶ Güler, ss. 80-81.

⁷ Güler, s. 83.

⁸ Adrew Heywood, *Siyasetin Temel Kavramları*, (Çev.: Hayrettin Özler), Adres Yayınları, Ankara, 2012, s. 30.

⁹ Atilla Göktürk ve Sultan Kavili, “Bilgi Çağı, Kamu Yönetimi İçin Önerilen Bir Model Gündem 21”, *Kocaeli Üniversitesi İ.İ.B.F. I. Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı*, Kocaeli 2002, s. 990.

O halde yapısal boyutuyla kamu yönetimi, devletin örgütsel yapısı ile benzer bir içeriğe sahiptir. Şöyle ki; her devlet normlarla uygun olarak belirlenen görevlerini yerine getirmek için merkezi ve yerel ölçekte değişik kamusal örgütlenmelere gider. İşte bu kamu örgütleri devletin yapısal yönünü meydana getirir. Bu bağlamda, kamu yönetimi, siyasi organların yürütmeye dönük yüzüdür denilebilir.¹⁰

Devlet başlangıçta iç ve dış güvenliği sağlamak üzere geleneksel nitelikteki kamusal hizmetleri yerine getirirken zamanla bu hizmetlerin yanına haberleşmeden ulaşım, eğitimden sağlığa, konut ve çevre sorunlarına, sosyal ve ekonomik içerikli hizmetler de devlet tarafından yüklenilmiştir.¹¹ Yüklenen bu hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesi için devlet kamu yönetimi denilen aracı kullanır.¹² İşte tarihsel gelişim içerisinde toplumsal ihtiyaçların çoğalması, çeşitlenmesi ve karmaşıklaşması sonucu kamusal nitelik arz eden ve devletin yapmak zorunda olduğu hizmetler yeni bir hal alırken öten yandan söz konusu hizmetleri yüklenecek kamu yönetimi örgütlerinin sayılarının artmasına ve farklı şekillerde örgütlenmesine neden olmuştur. Ancak temelde devlet üstlenmiş olduğu bu hizmetleri yerine getirirken yine hizmetin niteliğine bağlı olarak kamu yönetimlerini merkezi ve yerel yönetimler biçiminde örgütlemiştir.¹³ Bugün genel olarak ülkelerin kamu yönetimi teşkilatlarına bakıldığında, merkezi ve yerinden yönetim modeli ile idari yapılarını kurduklarını görmekteyiz.

Kamu yönetimi teşkilatlanmasında etkili olan genel eğilim biri ötekini tümünden dışlamadan merkezi ve yerel yönetimlerin birlikteliği biçimindedir. Çağdaş devletlerde bu iki yönetim yapısı net biçimde birbirinden ayrıldığı bir ülke örneği bulunmamaktadır. Tek komünden oluşan Monako Prensiği'nde bile her iki yönetsel yapı kaynaştırılmış haldedir.¹⁴ Ancak tarihte tek tip bir kamu yönetimi

¹⁰ Bekir Parlak, Zahid Sobacı, *Kuram Ve Uygulamada Kamu Yönetimi*, Alfa- Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, ss. 7-8.

¹¹ Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, İzmir, 2001, s. 1.

¹² Hüseyin Gül, vd., *Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayıncılık, Ankara, 2014, s. 33.

¹³ Mehmet Göküş, "Türkiye'de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi", (Ed. M.Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007. s. 285.

¹⁴ İsmet Giritli, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, Der Yayınları, İstanbul, 2001, s. 3.

türünden de bahsedebilmek olanaklı değildir. Keza bu farklılık veya ayrıcalıkları kamu yönetimlerinin içinde yaşadığımız topluma ait yönü ile alakalıdır.¹⁵

Diğer bir farklılık, günümüzde kamu yönetimleri üzerine düşen görev ve hizmetleri icra ederken merkeziyetçi yönetim anlayışının mı ya da yerel yönetim anlayışının mı daha ağırlıklı olarak uygulanacağı noktasında ortaya çıkmaktadır. Söz konusu farklılıklarda, yer ve zaman koşullarının, ülkelerin sosyo – ekonomik yapısının ve olanaklarının yine kamu hizmetleri gereklerinin yanında¹⁶, tarihin, ideolojinin, kültürel yapının önemli rol oynadığı söylenebilir. Öte yandan idari yapının şekillenmesine etki eden bu faktörler nedeniyle her ülke, merkezden yönetim ile yerel yönetim ilişkilerini düzenlerken kendine has faktörlerin etkisiyle bazıları merkezden yönetime diğer bazıları yerel yönetime ağırlık vererek ya da bu ikisi arasında bir denge kurmak suretiyle bir eğilim oluşturmuşlardır.¹⁷

Dünyada geçerli tek tür bir kamu yönetimi teşkilatından bahsedilemeyeceği gibi bir ülkede de idari yapıda sadece merkezi yönetim veya sadece yerel yönetim yapısının salt hakim bir yönetim biçimi olarak öne çıktığı bir örnekten de söz edebilmek olası değildir. Ancak küreselleşme ve toplumsal etkileşimin artarak devam ettiği bir zaman diliminde yerel yönetimlere dayalı bir yönetsel modelin öne çıktığı vurgusu günümüzün önemli bir konusudur.¹⁸

Kamu yönetimlerinin ana omurgasını oluşturan merkezi yönetim ve yerel yönetim anlayışı, aslında birbirinin karşıtı ve aynı zamanda da birbirinin zayıf yanlarını tamamlamayı amaçlayan yönetim biçimleridir. Yani her ikisinin birbirine karşı zayıf ve güçlü yanları vardır. Bu sebeple her devlet bu iki yönetim modelinden birini dışlamadan, birlikte idari yapı içerisinde konumlandırmışlardır.¹⁹ Çeşitli kamusal görev ve hizmetler bu yapılar arasında paylaştırılırken bu yönetsel yapıların avantaj ve güçlü yönleri göz önünde bulundurularak yapılması rasyonalitenin bir gereğidir denilebilir.

¹⁵ Güler, s. 80.

¹⁶ Giritli, s. 3.

¹⁷ Eryılmaz, s.106.

¹⁸ Şerif Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel, Ankara, 2006, s. 1.

¹⁹ Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 130.

1.1. Merkezden Yönetim

Kamu yönetimi teşkilatı kamusal nitelikteki hizmetleri görürken merkezi yönetim veya merkezi yönetime bağlı birim ve görevliler eliyle bu hizmetleri yerine getirmesine merkezden yönetim denilmektedir.²⁰ Merkezden yönetimde, kamu yönetimi teşkilatı hiyerarşik bir yapı arz eden memur ve diğer kamu personelinin oluşan tek bir merkezi yapı şeklinde oluşturulduğu görülmektedir. Böylece merkezi yapı, hiyerarşi adı verilen hukuksal bir bağ ile zincirin halkaları biçiminde merkeze bağlanmış tek bir idare biçiminde örgütlenmiştir.²¹ Bu yönetim yapısı kamu hizmetlerinin görülmesine dair karar ve icra noktasında tekliği idari yapının örgütlenme biçiminde ise tek merkezliliği benimsemektedir denilebilir.

Merkezi yönetim anlayışı, kamu yönetimi içinde alınacak kararlarda merkezin belirleyiciliği yanında, bütçe ve her türlü personel faaliyetleri ile kamu hizmetlerinin planlaması merkezi yönetimin ya bizzat kendisi veya yetki verdiği bağlı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini anlatır. Böylece merkeziyetçi yönü ağır basan ülkelerde yönetimde merkezi otoritenin gücü daha etkindir.²² Aslında bu kavram kamu yönetimi teşkilatına egemen olan siyasal ve teknik bakımdan kamu hizmetlerinin yönetimi ve kamu gücünün toplandığı tekçi bir anlayışı içinde barındırmaktadır. Diğer türlü yani kamu hizmetleri ve kamu gücünün çeşitli idari kuruluşlar arasında dağılması durumudur ki buna da yerinden yönetim kuramları denilmektedir.²³ İdari yapı içerisinde siyasi gücün ve yetkilerin merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasında paylaşımı ülkeleri daha merkeziyetçi veya daha ademi merkeziyetçi yapıya dönüştürebilmektedir.

Merkezi yönetimin sahip olduğu yetki biçimine göre merkezden yönetim ilkesi farklı karakterlere bürünebilmektedir. Örneğin ülkedeki yasama ve yürütme erkinin tek olması yani siyasi gücün bütününe merkezi yönetimin tekelinde toplanması ve bunun sonucu olarak farklı bölge ve yerleşim birimlerinde kanun yapan ulusal meclisin dışında başka bir yasama organının bulunmamasını anlatan

²⁰ Turan Yıldırım, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınları, İstanbul, 1999, s. 20.

²¹ Giritli, s. 4.

²² Hasan Hüseyin Çevik, *Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010, s. 81.

²³ Giritli, s. 1.

merkezi yönetim biçimine siyasi bakımdan merkezden yönetim denilmektedir. Bu şekilde idari örgüte sahip olan devlete üniter devlet denilir. Türkiye, Fransa, Japonya gibi ülkelerin örgütlenme biçimi üniter devlete bir örnektir. Bir diğer merkezden yönetim biçimi ise idari bakımdan merkezden yönetim türüdür. Bu yönetim biçiminde kamu hizmetlerine ait siyasaların belirlenmesi ve kararların alınmasında yetkilerin merkezde toplanmasını anlatan daha dar bir anlamda yürütmeye ait inisiyatifleri anlatan bir merkeziyetçilik anlayışıdır.²⁴ Merkezi yönetimin sahip olduğu gücün mahiyetine göre merkezi yönetim, idari merkezden yönetim esasına göre mi yoksa siyasi merkezden yönetim esasına göre mi örgütlenmiş olduğu ayrımı yapılabilir.

Merkezden yönetim anlayışında, kararların alınması ve uygulamaya taşınmasındaki yetki ve gücün kullanılmasında coğrafi bir sınırdan bahsedilemez ve ülkenin tamamında geçerlidir. Ancak mutlak manada merkeziyetçiliğin olanaksızlığı merkezi yönetimleri kendine bağlı taşra örgütlenmesine yöneltmiştir. Yetki ve kaynakların merkezde toplanması özelliğinde olduğu gibi taşra teşkilatının varlığı merkezden yönetimin en temel özelliğidir.²⁵ Taşra teşkilatlarının merkezi yapıya eklenmiş olması merkezi yönetimi bir bütün olarak görmeye engel değildir.

İdari merkeziyet sisteminde kamu hizmetleri tek bir çatı altında ve tek bir merkezi kudretle hareket eden konumu onu bir bütün kılmaktadır. Keza bu bütünü oluşturan parçalar arasındaki bağı sağlayan en önemli unsur hiyerarşidir.²⁶ Hiyerarşi merkezi yönetim örgütü bünyesindeki bütünlüğü sağlamanın önemli bir aracıdır. Hiyerarşik denetim yetkisi, işlemler üzerinde yerindelik ve hukukilik bakımından, kişiler bağlamında ise üstün ast üzerinde sahip olduğu disipline etme, görev paylaşımı, emir ve talimat verme yetkisini anlatan bir kavramdır.²⁷ Merkezi otoritenin kendine bağlı alt birimleri ve taşra kuruluşları üzerinde uyguladığı bu denetim yetkisi sayesinde merkezi yönetim parçalı bir yapı değil, bir bütün olarak bir birine bağlanmıştır.

²⁴ Eryılmaz, s. 106.

²⁵ Ramazan Şengül, *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2011. s. 1.

²⁶ Yıldırım, s. 20.

²⁷ Parlak ve Sobacı, s. 20.

Ülkede birlik, beraberlik ve bir aradalığın sağlanması, uluslararası arenada temsil ve diplomatik ilişkilerin tek elden yürütülmesinde sağladığı kolaylık, kalkınma konusunda bölgeler arasındaki eşitsizliklerin kaldırılmasına yaptığı katkı gibi merkezi yönetim ilkesinin yönetime sağladığı bir takım faydalar bulunmaktadır. Bu yararları dışında hizmet sunumunda gecikmelere ve aksamalara sebebiyet vermesi, halkın yönetime katılım ve desteğinin azalmasına, çalışan memurların üst amire karşı sorumlu olması sonucu çalışanlar üzerinde halk denetimini önlemesi gibi merkezi yönetimin sakıncaları bulunmaktadır.²⁸

Merkezi yönetim ilkesinin sakıncalı kimi yönlerini azaltmak ya da diğer bir anlatımla merkezi yönetimin yumuşatılmış bir biçimi olarak *yetki genişliği (tevsî-i mezuniyet- deconcentration)*; formülü geliştirilmiştir. Bu uygulama merkezi yönetimin yumuşatılmış biçimi, diğer bir anlatımla merkezi yönetimin karar alma, ve yürütmeye dönük kimi yetkilerini, yine kendi hiyerarşisi içindeki alt kurumların başındaki yöneticilere aktarmasını anlatan çerçeve bir kavramdır. Yetki genişliğine sahip yönetici, esas yetkili merkez olduğu için, bu yetkilerini merkez adına onun denetimi altında kullanmaktadır.²⁹ Merkezi yönetimin, taşradaki memurlar üzerinde uyguladığı hiyerarşik denetim yetkisi göz önünde bulundurulduğunda yetki genişliğinin kabul edilmesi idari sistemin merkeziyetçi niteliğini etkilemeyecektir.³⁰ Bu uygulama biçimi, merkeziyetçiliğin neden olduğu olumsuzlukları aza indirebilme adına önceden sınırları belirli yetki ve sorumlulukların üst düzey taşra yöneticilerine aktarılmasının bir sonucudur denilebilir.

1.2 Yerinden Yönetim

“Kamu hizmetleri, topluma bir bütün halinde sunulmaktadır. Hizmetlerin verimli yürütülebilmesi için idare, ‘merkezi’ ve ‘yerinden’ olmak üzere iki şekilde örgütlenmişlerdir. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan toplumlarda coğrafi, sosyo-ekonomik ve yönetsel faktörler, hizmetlerin topluma sunulmuş biçimlerini etkilemekte ve farklılıklar yaratmaktadır.”³¹ Günümüzde dünya üzerinde tam ve

²⁸ Çevik, s. 82.

²⁹ Eryılmaz, s. 112.

³⁰ Şengül, s. 2.

³¹ Toprak, s. 10.

mutlak bir merkeziyetçi yapıya sahip ve yerinden yönetimi dışlayan bir örgütlenmeyi tercih eden bir ülke örneği bulunmamaktadır. Gerek hizmet sunumu noktasında verimlilik ve etkinlik arayışları gerekse de ülke pratikleri yerinden yönetimi değişik düzeylerde de olsa merkezi yönetimle bir arada uygulayabilmektedir.

1.2.1 Yerinden Yönetimin Kavramsal Analizi

Yerelleşme, yerel halkın ihtiyaç duyduğu ve kendine ait işlerin bu topluluk tarafından dizayn edilen denetlenen yerel yönetimler tarafından sunulmasını amaçlayan bu maksatla merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve kaynak transferi yoluyla yerel yönetimlerin özerkliğini korumayı amaçlayan ilkedir. Yerelleşme ve yerinden yönetim kavramları aynı olgunun dinamik ve statik iki yönünü anlatmaktadır.³²

Yerelleşme ya da yerinden yönetimin kavramsal karşılığı olarak Fransızlar *décentralisation*, İngilizler *self-government*, Almanlar *selbstverwaltung*, Hollandalılar ise *zelfbestuur* terimini kullanmaktadırlar. Ancak *self-government*, *selbstverwaltung*, *zelfbestuur* kavramları yerel yönetimlerin kendi kendilerini yönetme ilkelerine vurgu yaparken merkezi yönetimin tezatlığına vurgu yapan *décentralisation* kavramından farklılaşmaktadırlar.³³ Çok sayıda ülkede çeşitli biçimlerde uygulama bulan ve yaygın bir kavram olarak yerinden yönetim, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, yönetim gibi kimi yetkilerini yerinden yönetim kuruluşlarına devri ile ortaya çıkmış yönetsel uygulamayı anlatan bir kavramdır.³⁴ Kamu hizmetleri bir bütün olarak topluma sunulmasındaki zorunluluk yanında hizmetlerin verimli yürütülmesi kamu yönetimini merkezi ve yerinden yönetim biçiminde örgütlenmeye yöneltmiştir.³⁵ Faydası bölünemeyen ve ülke geneline yayılan hizmetler merkezi yönetim tarafından yerine getirilirken bu sefer ülkenin çeşitli coğrafi alanlarında

³² Mustafa Sakal, "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Sürecinin Mali Boyutu ve Analizi", *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*, TODAİE, Ankara, 2009, s. 339.

³³ Şengül, s. 4.

³⁴ Elizabeth Linda Yuliani, "Decentralization, Decontcentration And Devoluaiion: What Do They Mean?" *Workshop On Decentralization*, Interlaken, Switzerland, 27-30 April 2004.

³⁵ Toprak, s. 10.

yaşayanlar tarafından farklı taleplerin varlığı da söz konudur.³⁶ İşte yerel mahiyetteki ortak ihtiyaçların merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesindeki sakıncaları gidermek üzere idari yapı içinde görevler üstlenmiş kuruluşlar yerinden yönetim kuruluşları olarak isimlendirilmektedir.³⁷

Yerinden yönetim kavramı, devlet yapısı içinde ancak merkezi yönetim karşısı bir konuma sahiptirler. Adem-i merkezi yönetim, yerelleşme veya İngilizce kökeni itibariyle decentralization anlamında kullanılmaktadır. Ülkenin değişik coğrafyalarında yaşayan halkın farklılık gösteren mahalli nitelikteki ortak taleplerinin karşılanması, hizmetlerin üretilmesi, sorunların çözülmesi için özerk konuma sahip karar organları seçimle iş başına gelen yerel katılımı ve denetimi esas alan yerel örgütsel yapıya verilen addır.³⁸

Bu idare şekli merkezi yönetim dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından meydana gelen ve kamusal hizmetlerin yerinden yönetim esasına göre yerine getirildiği örgütlenme biçimidir. Yerinden yönetim ile merkezi yönetim bir bütün olarak yürütme organını meydana getirir. Bu yönetim biçiminde görev, yetki ve sorumluluklar, personel, gelir kaynakları, coğrafi ölçüt ve hizmetlerin özelliğine göre merkezi yönetimden ayrı ve özerk bir konumda kullanılmaktadır.³⁹ Siyasal ve idari bir takım mecburiyetler belli kamu hizmetlerini merkezi yönetim dışında ve kendilerine ait kamu tüzel kişilikleri bulunan yerinden yönetim kuruluşları eliyle yerine getirilmesini zorunlu kılmıştır.⁴⁰ Özerklik yanında aynı zamanda bu kamu kurum ve kuruluşlarının devlet tüzel kişiliği dışında kendi kamu tüzel kişiliklerinin de sağladığı bir takım avantajlar göz önüne alındığında merkezi yönetimin neden olduğu bir takım sakıncalar yerinden yönetimle en aza indirilmiş olmaktadır.

Uluslararası literatürdeki karşılığı ile desentralizasyon, Türkçedeki karşılığı ile yerinden yönetim veya eskilerin kullanımı ile Adem-i merkeziyetçilik gücün ve kaynakların yönetim yapısı içinde (within government) veya kamusal yönetişim sınırlarında dahilinde (within public governance) dağıtımıdır. Dağıtımı

³⁶ Şengül, s. 4.

³⁷ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010, s. 21.

³⁸ Gül vd., ss. 34-35.

³⁹ Parlak ve Sobacı, s. 81.

⁴⁰ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000, s. 37.

yapılan güç ve yetki daha önce merkezi yönetime ait olan siyasal, idari, mali otorite ve sorumluluklar kapmaktadır. İşte bu otorite ve sorumlulukların dağıtılması, yerel ve bölgesel ölçekte idari, mali ve siyasal özerkliğin geliştirilmesi durumu için yerinden yönetim kavramı kullanılmaktadır.⁴¹

Yerinden yönetim ilkesinin neden olduğu bazı sakıncalı hususlar ile yararlı yönlerine dair akademik çalışmalarda çeşitli argümanlar bulunmaktadır. Potansiyel olarak yerinden yönetim; makro ekonomi yönetiminin gelişmesine etkide bulunması, iyi yönetişime yol açması, kamu sektörünün büyümesini sınırlandırması, yolsuzluk veya yozlaşma üzerinde negatif etkiye neden olması, seçmenlerin baskısı altında yerel otoritelerin kaynak kullanımı ve hizmet sunumunda etkinliğe katkısı, yerel düzeyde katılımı motive etmesi, vatandaşların tercihlerine duyarlı olunması, hesapverebilirliği güçlendirmesi, seçilmiş temsilciler ile seçmenler arasındaki yakınlığı artırması gibi faydaları sayılmaktadır.⁴² Aşırı güçlü yerinden yönetimin ulusal birliğe tehdit oluşturması, yerel yöneticilerin yerel çıkarların etkisi altın partizanca uygulamalara yönelebilmesi, kamu hizmetlerinde ülke sathına aynı standartlarda eşit biçimde sunulmaması tehlikesi, mali bakımdan daha zayıf yerel yönetimlerde mahalli hizmetlerin sunulmasında ortaya çıkabilecek eksiklikler ise yerinden yönetim neden olduğu olumsuzluklar arasında sayılabilir.⁴³

1.2.2 Yerinden Yönetimin Farklı Boyutları

Yerinden yönetim konusu farklı bakış açısı ile aktarılmaktadır. Bir bakış açısına göre yerinden yönetim İngilizce karşılığı decentralization olarak geçen ve Türkçeye desantralizasyon olarak yerleşmiş adem-i merkeziyet kavramıdır. Bu bakış açısı ile desantralizasyon, adem-i merkeziyetçiliğin veya yerinden yönetimin; dekonsantrasyon, delegasyon, devolüsyon ve özelleştirme gibi farklı türleri vardır.⁴⁴

⁴¹ Gül, s. 36.

⁴² Chanchal Kumar Sharma, "Decentralization Dilemma: Measuring The Degree and Evaluating The Outcomes", *The Indian Journal of Political Science* Vol. LXVII, No.1, Jan-Mar., 2006, p. 56.

⁴³ Şengül, s. 12.

⁴⁴ Özhan Çetinkaya, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011, s. 15.

Eryılmaz, tarafından yerinden yönetim klasik manada; merkezi idareden yerel yönetimlere doğru yetki, görev ve kaynak aktarımı olarak tarif edilirken; modern anlamda merkezi idarenin elindeki planlama, karar verme (decision making), uygulama ve gelirin toplanması gibi idari bir takım yetki ve görevlerin, yerel yönetimlere değil bu kez taşra kuruluşlarına, federe birimlere, yarı özerk nitelikteki kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve gönüllü örgütlere (dernek ve vakıf gibi) aktarılması ve merkezi yönetimin böylece küçültülmesi olarak tarif edilmektedir.⁴⁵

Yerinden yönetim, yakın dönem politika yapıcıları arasında çok tercih edilen politika önceliği haline gelmesine rağmen, ülkeler arasında yerinden yönetim düzeyi önemli ölçüde uyum farklılığı göstermektedir. Dünya genelinde yerinden yönetim anlayışı çeşitlilik gösterirken ‘hangi ülke daha adem-i merkeziyetçi?’ olduğu gibi sorular üzerinde henüz literatürde bir oybirliği oluşmadığı bir gerçekliktir. Buda yerinden yönetimin farklı çalışmalarda tanımlanması ve ölçülenmesinden dolayıdır. Aslında ülkenin adem-i merkeziyetçilik düzeyi konusunda doğru bir değerlendirme basitleştirilmiş tek boyutlu özerklik karakteri yerine bu sefer yerinden yönetimin farklı boyutlardaki ilişkileri dikkate alınarak daha kapsamlı bir yaklaşımın benimsenmesi ile yapılabilir.⁴⁶

Yerinden yönetim anlayışı üzerine daha kapsamlı bir yaklaşım onun farklı boyutları üzerinden yapılabilir. Yerinden yönetim temelde birbiri ile örtüşen ekonomik, mali, idari, siyasi olmak üzere dört farklı boyutta gerçekleştiği belirtilmektedir.⁴⁷ Yerinden yönetim çeşitlerini geleneksel olarak siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutarak incelemekte mümkün.⁴⁸ Bizde çalışmamızın devam eden bu kısmında ekonomik yerinden yönetim ve mali yerinden yönetim kavramlarına kısa bir açıklama getirdikten sonra geleneksel ayrıma göre idari ve siyasal yerinden yönetim ilkelerini daha geniş ölçülerde değerlendirmeye çalışacağız.

⁴⁵ Eryılmaz, s. 123.

⁴⁶ Sharma, p. 49.

⁴⁷ Dennis Rondinelli, “What and Why”, (Edited by: Jennie Litvack and Jessica Seddon), *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute WBI Working Papers in Collaboration With PREM Network. (2004), p. 2.

⁴⁸ Şengül, s. 6.

Ekonomik yerinden yönetim (Economic or Market Decentralization); merkezi yönetim dışındaki aktörlere (sivil, piyasa, yerel piyasa) harcama yapma yetkisi yanında bağımsız gelir elde etme, yetki ve sorumluluk aktarımını anlatan bir kavramdır. Bu yönetsel model, devleti doğrudan mal ve hizmet üreten konumundan ziyade artık üretim sürecinde rol alan diğer aktörlerin faaliyetlerini takip eden, düzenleyen, yönlendiren, denetleyen bir alana taşınması yaklaşımını öngörmektedir.⁴⁹ Ekonomik yerelleşme en yaygın formu özelleştirme ve deregülasyon uygulamalarıdır. Özeleştirmelerle devlet üretim sürecinden çekilirken deregülasyon (Serbestleştirme) ise kamunun yerine getirdiği kimi görevlerin kamunun dışındaki unsurlarca yerine getirilmesinin önündeki engeller kaldırılmış olmaktadır.⁵⁰

Mali yerinden yönetim (Fiscal Decentralization); vergi koymadan, harcama yapmaya bir dizi finansal yetkilerin yerel yönetimlere devri olarak tanımlanabilir. Mali yerinden yönetim, çoğu gelişen ülkeler için günümüzde önemli bir konu haline gelmiştir. Mali yerinden yönetim, mali karar alma gücünün ve hizmet sorumluluklarının merkezi yönetim dışında kalan alt yönetim birimlerine tahsisini ifade eden süreci olarak tarif edilmektedir.⁵¹ Böylece yerel yönetimler ve diğer özel sektör kuruluşları için yeterli oranda bir gelire ve harcama yapma konularında karar alma yetkisine sahip olmaları aynı zamanda fonksiyonlarını etkili yürütebilmeleri içinde önemlidir.⁵²

Yerinden yönetim felsefesi üzerine getirilen her bir farklı bakış açısı ve devletler içindeki uygulamalar göstermektedir ki standart ve tekdüze bir yerinden yönetim modeli bulunmamaktadır. Aksine ne kadar devlet varsa o kadar yönetim modelinin olduğu spesifikasyonu yapılabilir. Ülkelerin kendine özgü uygulamaları ve ayrıntılardaki nüans farkları bir ülkedeki yerinden yönetim uygulamasını ötekinden ayırmaktadır. Bu bağlamda her bir nüans farkı üzerine inceleme zorluğu nedeniyle bir sınıflandırma yapıldığında dünya üzerindeki ülkelerde genel bir

⁴⁹ Gül, s. 8.

⁵⁰ Erkan Arslan vd., “Hükümet Programlarında Yerelleşme Vurgusu: Gerçekleşenler Vaatler”, (Ed. Selma Karatepe, vd.), *Yerelleşme Merkezileşme Tartışmaları*, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TODAİE, Ankara, 2015, s. 45.

⁵¹ Yüksel Harun, “Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi Celal Bayar İİBF Dergisi*, Manisa, 2013, s.193.

⁵² Rondinelli, p. 3.

yaklaşımına siyasi yönden, federal ve üniter; idari açıdan, merkeziyetçi ve ademi merkeziyetçi olarak devletlerin örgütlendiği görülmektedir.⁵³ Bugün uygulamada federal veya üniter yapıda devlet örgütlenmesi aynı zamanda yerinden yönetimlerin merkezi yönetim karşısındaki konumu ve gücü ile de yakından ilişkili bir sonucu bize çağrıştırmaktadır. Şöyle ki; federal yapıdaki ülkelerdeki yerinden yönetim uygulaması siyasi yerinden yönetim biçiminde tezahür ederken üniter yapılarda bu durum idari yerinden yönetim şeklinde oluşmaktadır.

1.2.2.1 Siyasal Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetim federalizm olarak da bilinir. Bu bağlamda siyasal yerinden yönetim, devlet sistemi ile doğrudan ilişkili bir kavramdır ve siyasal yerinde yönetim de yasama, yürütme ve yargı organlarının sahip olduğu güç ve yetkilerin benzerinin yerinden yönetim kuruluşları tarafından da sahip olunmasını anlatır.⁵⁴ Federalizm siyasi bir organizasyon olan hükümet faaliyetlerinin, merkezi ve bölgesel yönetimler arasında bölünmesini anlatan bir kavramdır. Bölgesel ve merkezi her bir yönetim bazı faaliyetleri üzerinde son karar sahibidirler.⁵⁵

Heywood, federalizmi sözleşme anlamında gelen Latince fodeus kelime kökünden geldiğini ve genellikle bir devlet içinde iktidarı coğrafi olarak dağıtan yasal ve siyasal yapılara işaret etmekte olduğunu belirtmektedir. Siyasal bir sistem olarak federalizm iki yönetim düzeninin birlikte varlığını anlatırken bu yönetim düzeyleri arasında gerek yasal gerekse de siyasal açıdan hiçbir bir ötekinin altında olmadığı bir sistemi anlatmaktadır. Bu sistemde paylaşılan egemenlik mefhumu sistemin merkezi özelliği olarak belirtilmektedir.⁵⁶

Federal sistemi esas alan yönetimde görece özerk iki yönetim düzeyi bulunmaktadır. Bunlar merkezi yönetim veya federal yönetim ile bölgesel (eyalet) veya federe devlet düzeyidir. Hem Federal devlet hem de federe devlet birbirleri karşısında bir dizi güce sahiptir. Bu sahip olunan güçler yasama ve yürütme

⁵³ Berkir Parlak, "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri", *TESAM Akademi Dergisi*, Cilt. 1, Sayı. 1, 2014, s. 10.

⁵⁴ Öner, s. 4.

⁵⁵ Pablo Beramendi, "Federalism", (Ed.: Charles Boix- Susan C. Stokes), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford Publisher, New York 2007, p. 754.

⁵⁶ Heywood, *Siyasetin Temel Kavramları*, ss. 328-329.

yetkisini ve bağımsız gelir elde etme gücü anlamında mali bağımsızlığı kapsar.⁵⁷ Öte yandan sahip olunan yetkiler bakımından federal devlet ile federe devlet arasındaki ilişki, yetkilerini tüm ülke sathında kullanan yönetim federal devlettir ve federal devlet ise tektir. Oysa ülkedeki federe devlet sayısı birden fazla olup yetkileri de artık genel yetki olmayıp, belli bir coğrafi alan ile sınırlandırılmış yetkileri kullanmaktadır.⁵⁸ Diploması, ülke savunması gibi tüm ülke coğrafyasını kapsayan alanlardaki yetkilerin tamamı federal devlete tarafından yerine getirmesi bu sistemin doğal bir sonucudur denilebilir.

Federal sisteme sahip ülkelerde vatandaşları ve eyalet yönetimlerini birbirine bağlayan bir federal anayasa vardır. Bunun yanında her federe devletin federal devlette olduğu haliyle yasama, yargı ve yürütme yanında kendi anayasası ve kanunları vardır. Bu egemenliğin paylaşılmış olduğu bir durumu anlatır.⁵⁹ Böylece federalizm siyasi gücün parçalanmış özel bir formu olarak tarif edilebilir.⁶⁰

Siyasal yerinden yönetim (Political Decentralization); kamusal karar alma konusunda halka ve onun seçtiklerine daha fazla güç vermektir. Siyasal yerinden yönetim genellikle çoğulcu siyaset anlayışı ile ilişkilidir ama aynı zamanda politikaların formüle edilmesi ve uygulamasında vatandaşa, onun temsilcilerine daha fazla etki etme yetkisi vererek demokratikleşmeyi destekler bir yönü de vardır. Siyasal yerelleşmeyi savunanlar; sadece merkezi siyasi otoritenin aldığı karar yerine, büyük katılımlarla alınan kararların toplumun çeşitli çıkarları ile daha alakalı ve bilinçli olduğunu varsayarlar.⁶¹

Federal sistemde üçlü kademededen oluşan kamu yönetimi örgütlemesi söz konudur. Bu sistemde yerel yönetimler ile merkezi idare arasına eyalet yönetimi kademesi girmiştir. Bu durum ise yönetimler arası ilişkiler bağlamında daha karmaşık bir durumu ortaya çıkarmıştır.⁶² Böylece federalizmin çok merkeziliğine rağmen, bu sistemi esas alan yönetim anlayışı, yerel yönetimleri

⁵⁷ Heywood, Siyaset, s. 219.

⁵⁸ Şengül, s. 6.

⁵⁹ Gül, s. 29.

⁶⁰ Beramendi, p.753.

⁶¹ Rondinelli, p. 2.

⁶² Eryılmaz, s. 115.

dışlamamış, hem merkezi yapıya hem eyalet yönetimine hem de yerel yönetimlere aynı yönetim içersinde yer vermiştir.

1.2.2.2. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim felsefesinde siyasi iktidarın kullanımında devlet dışında başka bir yönetsel kurum bulunmaz. Egemenlik tektir ve devlete aittir. Diğer bir ifade ile devlet ile diğer bölgesel ve yerel yönetimler arasında bölünmemiştir. Yönetimler arası sorumluluk, güç ve yetki paylaşımı ancak yasalarla belirlenir ve merkezi yönetimin, ilişkilerdeki sınırları ve içeriği belirleme konusunda asli bir yetkiye sahiptir. Yasama organı, yasama faaliyeti sürecinde yerel yönetimlerin yürütmeye ait yetki ve sorumluluklarını genişletebileceği gibi daraltabilir. Yerel yönetimlerin hareket serbestiliği yasalarla belirlenen alan içinde kalmak koşuluyla.⁶³

Üniter devlet sisteminde hükümet etme gücü ulusal meclisin ve merkezi yönetimin tekelindedir. Bu yönetim modelinde devlet merkezden yönetim prensipleri etrafında örgütlenmiştir. Yine bu modelde yerel yönetimler, yerel hükümet (local government) olmaktan çok yerel yönetim ya da yerel otorite (local administration or local authority) biçimindedir.⁶⁴ Siyasi yerinden yönetim yasama, yargı ve yürütme alanlarında siyasal iktidarın kullanımını ya da devletin yapısını ilgilendiren bir olgu iken idari yerinden yönetim iktidarın paylaşımı ile ilgili olmayıp, idari alanla sınırlıdır.⁶⁵

Tablo 1.1. Avrupa Ülkelerinin Yönetim Sistemlerine Göre Bir Sınıflaması

Federal devletler	Almanya, Avusturya, Belçika, Romanya
Üniter-bölgeli devletler	Fransa, İtalya, İspanya, Büyük Britanya, Yunanistan
Ademi merkeziyetçi üniter devletler	Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İsveç
Merkezi üniter	Türkiye, Bulgaristan, Lüksemburg, Portekiz, İrlanda

Kaynak: Gül, 26

⁶³ Şengül, s. 8.

⁶⁴ Gül, s. 26.

⁶⁵ Şengül, s. 8.

İdari Yerinden yönetim (Administrative Decentralization), yetki, sorumluluk, kamu hizmeti için gerekli olan finansal kaynakların, yürütmenin farklı düzeyleri arasında dağıtılmasını istemektedir. Planlama, finansman ve bazı yönetsel kamu fonksiyonlarının merkezi hükümetten alt birimlere, yarı özerk kuruluşlara, yerel otoritelere sorumluluk transfer edilmesi ile ortaya çıkan yerinden yönetim biçimidir. Her biri farklı özelliklere sahip temelde *yetki genişliği (deconcentration)*, yetki devri (Delegation), ve devolüsyon (devolution) şeklinde üç biçimi vardır.⁶⁶ Yerinden yönetimin üç formundan biri olan, yetki genişliği, merkezi yönetimin karar alma, ve yürütmeye dönük kimi yetkilerini, yine kendi hiyerarşisi içindeki alt kurumların başındaki yöneticilere aktarmasını anlatmaktadır. Yetki devri (Delegation) ise üst makamdakilerin yasal çerçeve içerisinde astlarına yetkilerinin bir bölümünü devredebilmelerine olanak veren bir uygulamadır. Devolüsyon (devolution); kavramının karşılığı olarak da yerel yönetimler gösterilmektedir.⁶⁷

Yetki genişliği ve yetki devri uygulamaları, idari yerinden yönetimin en temel uygulamalarından biri olan merkezin kendi hiyerarşik yapısı içinde yetki ve sorumluluk devrini anlatmaktadır. Ancak merkezin kendi örgütlenmesi ve hiyerarşisi dışında bu kez özerk yapılı yerel yönetim kurumlarına güç, yetki ve sorumluluk devri ise idari yerinden yönetim uygulamasının diğer biçimidir.⁶⁸

Yerinden yönetim kavramına yönelik bulgulardan hareketle yerinden yönetimin çeşitleri ve özellikleri bir tablo halinde özet olarak verilmektedir.

⁶⁶ Rondinelli, p. 2.

⁶⁷ Arslan vd., s. 44.

⁶⁸ Gül, s. 37.

Tablo 1.2. Yerinden Yönetim Türleri

<i>Yerinden Yönetim Çeşitleri</i>	Özellikleri
<i>İdari Yerinden Yönetim</i> (Administrative Decentralization),	<i>Yetki genişliği (tevs-i mezuniyet- deconcentration)</i> , Yetki devri (Delegation), Devölüsyon (devolution), uygulamaları üzerinden Merkezi yönetimin kimi yetki ve sorumluluklarını yerinden yönetim kuruluşlarına aktarması amaçlanmaktadır. Böylece yerel ve bölgesel hizmetleri görmeye dönük yerel ve bölgesel yönetim kuruluşlarının yapısı güçlendirilmiş, görev, yetki ve kaynaklarla donatılan bu kuruluşlar, hizmetlerinde; etkin, etkili, hızlı ve ulaşılabilir hale getirmeye dönük düzenlemeler vb.
<i>Ekonomik Yerinden Yönetim</i> (Economic or Market Decentralization)	Devletin özelleştirmeler ile küçültülmesi ve hizmet alanının sınırlandırılması, deregülasyon (Serbestleştirme) ile devletin tekelci ve yapısını ortadan kaldıran, özel sektörün piyasada kamusal mal ve hizmet üretebilmesini ve rekabet öne çıkaran, devletin rolünü piyasada düzenleyici ve denetleyici (regulatory state) konum almasına dönük düzenlemeler vb.
<i>Siyasal Yerinden Yönetim</i> (Political Decentralization)	Federalizm, yerel ve bölgesel yönetimlere hükümet etme gücü verilmesi, devletten topluma güç aktarımı ve sivil toplumun güçlendirilmesi, demokratik kitle örgütlerinin, baskı ve çıkar gruplarının halkın, ilgili kurumların katılımının ve etkisinin artması, halk denetimi, şeffaflık, hesap verebilirlik vb. (Gül vd, 2014:13)
<i>Mali Yerinden Yönetim</i> (Fiscal Decentralization),	Vergi koyma ve harcama güçlerinin yerel yönetimlere devri, yerel tercihler doğrultusunda hizmet sunumunda ekonomik verimlilik, hesap verilebilirliği ve şeffaflığı artırılması, böylece de harcama kararlarında ve gelir toplamada etkinlik sağlamaya dönük düzenlemeler vb.

Giritli,⁶⁹ bazı kamu hizmetlerinin taşıdığı özellik ve yapısı dolayısıyla merkezi yönetim tarafından sunulmasındaki zorluk, aynı hizmetin bu kez özerkliği bulunan kuruluşlar tarafından sunulmasını gerekli kılmıştır. Bu durumda bu nitelikteki kamu hizmetlerin merkezi yönetimden ayrı ve hukuksal varlığa sahip kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi hizmet yerinden yönetim olarak tanımlanmaktadır. Benzer biçimde, ancak bu kez hizmet belli bir coğrafi alanda oturanların sırf orada yaşamaları dolayısıyla müşterek ve idari ihtiyaç ve çıkarlarını temin etmek için tanınan özerkliğe ise mahalli yerinden yönetim denilmektedir. Mahalli yerinden yönetimde özerklik bölgede yaşayanlara tanındığı halde hizmet yerinden yönetimde özerklik hizmetin kendisine verilmektedir.

Yerinden yönetim farklı bölgelerde ya da belirli kamu hizmetlerine yönelik olarak uygulama da hizmet ve coğrafi olmak üzere ikili bir kategori oluşturmaktadır. Belirli bir kamu hizmetinin merkezi yönetim dışında özerk bir yerinden yönetim kuruluşuna bırakılması haline hizmet yerinden yönetim veya fonksiyonel yerinden yönetim, belirli coğrafi alan dahilinde müşterek ihtiyaçları gidermek üzere yine özerk ve merkezin hiyerarşinin dışında örgütlenmiş birimlere ise yerel yönetim, mahalli idareler, coğrafi bakımdan yerinden yönetim ya da yer yönünden yerinden yönetim adı verilmektedir.

Bu son paragrafla birlikte kamu yönetimi içinde yerel yönetimlerin konumu şekillenmiş olmaktadır. Yerel yönetimler, devlet teşkilatı içinde merkezi yönetim, yerinden yönetim ayrımı sonrası yerinden yönetim hanesinde daha sonra hizmet yerinden yönetim ve coğrafi yerinden yönetim kuruluşları olarak ayrılan yerinden yönetim sisteminin coğrafi yerinden yönetim kuruluşlarının diğer bir adı olarak kamu yönetimi içindeki yeri belirlenmiş olmaktadır.

⁶⁹ Giritli, s. 12.

2. YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

Yerel yönetimlerin varlığı siyasi, ekonomik ve hukuki bir takım faktörlerle ilişkilendirilerek açıklanmaya çalışılmaktadır. Gerek demokratik hayatta oynadıkları roller ve demokratik değerlerin geliştirilmesine katkıları, gerekse de hizmetlerin vatandaşa ulaştırılmasında noktasında yükledikleri fonksiyonlar sayesinde yerel yönetimlerin önemi giderek artan oranda güçlenmektedir.⁷⁰

2.1. Yerel Yönetimlerin Kavramsal Temelleri Ve Siyasal Teoriler

Günümüz Türkçesinde yerel yönetim olarak çağrılan kavramın eski Türkçedeki karşılığı “mahalli idareler” biçimde karşılık bulmaktadır. Aynı kavramın Batı literatüründeki kavramsal karşılığı “local government” olarak geçer.⁷¹ En basit ifadesiyle yerel yönetim kavramı örneğin, bir köy, mahalle, kasaba, şehir veya bölge gibi belli bir coğrafi alanla sınırlı bir yöreye özgü yönetimin adıdır. Bu yönetim birimi federal sistemde eyalet veya bölge yönetimine bağlı bir alt yönetim türü iken üniter yapılarda tamamı ile merkezi otoriteye tabi ve her halükarda her iki yönetim yapısında da egemenlikte payı olmayan bir yönetim türüdür.⁷²

Yerel yönetim kavramındaki “yerel” kelimesi eskilerin deyimi ile “Mahalli” ifadesine karşılık gelmektedir. Bu kelimenin siyaset ve yönetim literatüründeki karşılığı ise “ulus-altı” (sub-national) olarak ifade edilmektedir. Yerel kavramı, bir ülkenin yönetim düzeninde ve siyasi coğrafyada belli bir yöre de yaşayan insan topluluğunu anlatır. Belli coğrafi alanda yaşayan bu insan topluluğunun belirgin özelliği; ekonomik yapı ve ilişkiler bağlamında bir sistem oluşturan, ortak bir kültüre sahip, görece homojen özellikler sergileyen bir topluluk özelliği göstermesidir.⁷³ Yerel sözcüğü işte bu ortak benzerlikleri anlatmak için tercih edilen bir kavramdır.

⁷⁰ Ulusoy ve Akdemir, s. 22; Toprak, s. 14.

⁷¹ Bekir Parlak, “Yerel Yönetimler: Kavramsal Ve Kuramsal Çatı”, (Ed. Mehmet Meccek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, 2015, s. 5.

⁷² Heywood, *Siyaset*, s. 223.

⁷³ Parlak, *Yerel Yönetimler: Kavramsal Ve Kuramsal Çatı*, s. 2.

Yerel yönetim kavramındaki “yönetim” ise eskilerin deyimi ile “idare” sözcüğüne karşılık gelmektedir. Yönetim, “iki kişi, teker teker yerinden kaldıramayacakları bir taşı yuvarlamak için iş birliği ettiklerinde yönetimin temel öğeleri ortaya çıkar. Bu basit işte, yönetim denen uğraşımın iki temel özelliğinin bulunduğu görülmektedir. Gerçekten burada önce bir amaç (taşın götürülmesi) ve sonra işbirliğine dayanan eylem, yani başka türlü yapılamayacak olan bir işi gerçekleştirmek üzere birden çok kişinin güçlerini birleştirmesi vardır. En geniş anlamda yönetim ortak amaçları gerçekleştirmek için işbirliği eden insan kümelerinin eylemleri olarak tanımlanabilir.”⁷⁴ Bu tanımlama da yönetim en geniş anlamı ile yani belli bir amacı gerçekleştirmek için insanların aralarında kurduğu işbirliğini konu almaktadır. Hem kamu hem de özel sektör için geçerli olan yönetim amaç ve işbirliği yanında, örgütlenmeyi, kaynakların bir araya toplanmasını, koordinasyonun sağlanmasını, izlenecek yöntemlerin belirlenmesi ve sonuçların denetlenmesini de içine alan genel bir anlamı da içinde taşımaktadır.⁷⁵

Yönetim kavramı bazen amaçları gerçekleştirmek için bir faaliyet, bazen belli bir örgütü veya kuruluşu/kurumu anlatmak için örgüt, bazen işleri sevk ve idare eden personel ve bazen idari sistemi anlatmak için kullanılan bir kavramdır.⁷⁶

O halde bu iki kelimenin toplamı olan yerel yönetim, belli bir coğrafi sınırlar dahilinde yaşayan halkın belli amaçlarını gerçekleştirmek ve ihtiyaçlarını gidermek için aralarında kurdukları işbirliğine dayalı örgütlü yönetsel birimler biçiminde tarifi yapılabilir.

Yerel yönetim, “yerel bir topluluk bireylerin ortak gereksinmelerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumlar”⁷⁷ biçiminde ya da “merkezi idare tarafından belirlenen yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yine devletin ağırlıklı olarak

⁷⁴ Hebert A. Simon, D.W. Smithburg, V. A. Thompson, *Kamu Yönetimi*, (Çev. Cemal Mihçioğlu), Ankara Üniversitesi SBF Yayınları: 547, 1985, s.1.

⁷⁵ Gözübüyük, s. 1.

⁷⁶ Eryılmaz, ss. 3-4.

⁷⁷ Ulusoy ve Akdemir, s.20.

denetiminde bulunan gelirler ile sunmaya çalışan, hizmetlerin kararlaştırılması ve yürütülmesi çok az taktir yetkisine sahip organlar”⁷⁸ olarak tarif edilmektedir.

Evrensel esaslara göre yerel yönetimler, “belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il, vb.) yaşayan yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamaları 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, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerlikten yararlanan kamu tüzelkişileri”⁷⁹ olarak tanımlanmaktadır.

Liberalizmin ilk doğduğu yıllar itibariyle, temel hak ve özgürlükler üzerinde kısıtlamaya neden olabilecek her türlü kamu otoritesinin sınırlandırılmasını savunan görüşleri ile öne çıkmıştır. Ancak değişen beklenti ve artan talepler yanında liberalizmin savunucularından Hayek ve John Stuart Mill gibi düşünürlerin de etkisiyle yerel yönetimlere, kamu yönetimi sistemi içerisinde daha çok yer verilmesi gerekliliği fikri kabul görmeye başlamıştır. Yeni liberalizm ile birlikte gücün, merkezden yerele doğru kaydırılması ve özel sektörün yapmaktan kaçındığı kimi hizmetlerin merkezi yönetim yerine yerel yönetimlerce yapılmasının daha uygun olacağı düşüncesi kabul görmeye başlamıştır.⁸⁰

Yerel yönetimlerin liberal yaklaşımda kavramsallaştırılmasında asıl önemli katkı John Stuart Mill tarafından on dokuzuncu yüzyılın ikinci yarısında oldu. Bu kavramsal temel o tarihten günümüze akademik dile çevrilerek bilimselleştirildi.⁸¹ John Stuart Mill, bilgiyi imkan ölçüsünde merkezde toplamak ancak yetkiyi ise verimliliği sürdürmek şartı ile dağıtmak ve yerel yönetimler ile iş bölümüne gitmek gerekliliğinden bahsetmektedir. Belediyeler, diğer yerel yönetim kuruluşları ile üniversiteler, banka ve finans kuruluşları gibi çeşitli sivil toplum

⁷⁸ Muhammet Kösecik ve İsa Sağdaş, “Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, (Ed. Nagehan T. Arslan), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s. 112.

⁷⁹ KAYA, *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayını No: 247, Ankara, 1992, s.1.

⁸⁰ Hasan Yaylı, Emel Çınar, “Klasik Liberalizmde “Özgürlük” ve J.S Mill’in Yerel Yönetimlere Bakışı”, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı: 32 Eylül-Ekim, 2012, s.13.

⁸¹ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, İmge Kitabevi, Ankara, 2013, s. 48.

örgütlerinin hükümetin bir şubesi halini alması durumunda özgürlüğün yok olacağı uyarısında bulunmaktadır.⁸²

Yerel yönetimler konusunda Marksist Yaklaşım ise yerel yönetim konusunu kent olgusu ile birlikte değerlendirmektedir. Buna göre, “en büyük maddi ve zihinsel işbölümü, kent ile kırsal arasındadır. Kent ile kırsal arasındaki karşıtlık, barbarlıktan uygarlığa, aşiret düzeninden devlete, bölgesellikten ulusa geçişle birlikte ortaya çıkar ve zamanımıza kadar bütün uygarlık tarihi boyunca sürer gider. Kentin varlığı, yönetimin, polisin, vergilerin vb. zorunluluğunu, kısaca belediye örgütünün, bu nedenle de genel olarak siyasetin zorunluluğunu içerir.”⁸³ Marks 1850’de kaleme alınan Komünist Birliği Söylev’de yerel yönetimi esas alarak, ikili iktidar aracı ile burjuva oluşumu kurum ve yapılara meydan okumak, onları alaşağı etmenin bir aracı olarak değerlendirmektedir. 1871 Paris Komini üzerine yazdıklarında ise yerel yönetimlerden oluşacak bir piramidin, proleteryanın ekonomik kurtuluşunun gerçek siyasal yapısını oluşturacağına vurgu yapmaktadır.⁸⁴

Liberal demokrasinin hakim olduğu fakat Marksizm yerel yönetim anlayışı (Yerel Marksizm) ve uygulamalarının sürdüğü ülkelere Batı Avrupa, İskandinav ülkeleri ve Japonya örnek gösterilebilir. Klasik Marksizm’in yerel yönetime bakışı, “bu düşüncenin belirli temsilcilerine ve farklı konjonktüre göre merkezîyetçilikten adem-i merkezîyetçiliğe, burjuva devletinin temelini sarsıcı taktik bir araç olmadan sosyalist demokrasinin temeli olmaya kadar değişen yaklaşımlar sergilemiş” olduğu belirtilmektedir⁸⁵. Sidney, ve Beatrice Webb gibi Fabian sosyalistleri, özerk yerel yönetim kurumlarını, halkın ihtiyaç duyduğu hizmetleri kamusal hizmet anlayışı ile sunulmasının bir aracı olarak görmüşlerdir.⁸⁶

⁸² John Stuart Mill, *On Liberty*, Batoche Boks, Kitchener, Canada, 2001, p. 102, 104 and 105.

⁸³ Parlak, *Yerel Yönetimler: Kavramsal Ve Kuramsal Çatı*, s. 14.

⁸⁴ Mustafa Ökmen, “Yerel Yönetim Teorisi: Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Yaklaşımlar”, (Ed. Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler-Kuramdan Uygulamaya*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 9.

⁸⁵ Gülden Elmas Arlan, “Türkiye Açısından Bölge Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirmesi” *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt.19, Özel Sayı, s. 170.

⁸⁶ Kösecik ve Özgür, s. 1.

2.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Serüveni

Yerel yönetimlerin ilk ortaya çıkışını gösterir kesin başlangıç tarihi yoktur⁸⁷. Ancak Güler; yerel yönetim kurumunu, devletin organik bir parçası olarak kabul eder ve devletin ortaya çıkış süreci ile aynı zamana denk geldiğini ifade etmektedir. Batı modelli olmayan evrensel yerel yönetim kurumunun ilk ortaya çıkışı devletin tarih sahnesine çıktığı tarih ile aynı olduğunu belirtmektedir.⁸⁸

Antik çağda kendi kendini yöneten, belli bir coğrafi alanda insanların kurduğu en küçük demokratik yönetsel mekan olarak kabul edilen ‘site’ Roma İmparatorluğu döneminde, idari özerklik kazanan Antik Yunan dönemi toplumsal yaşamın en gelişmiş örneği sayılan ‘Polis’ yerel yönetimlerin ilk ortaya çıkan nüvelerinden sayılmaktadır. Küçük toplulukların yönetimi şeklinde ilk ortaya çıkan yerel yönetim nüveleri orta çağda özellikle Avrupa’da merkezi devletlerin zayıflaması paralelinde, önce kilise yönetiminde sonra halktan veya senyörlerle girilen mücadele sonucu alınan beratla kendi kendini yöneten birimler haline dönüşmüşlerdir.⁸⁹

Yerel yönetim konusunda tarihçiler arasında genel kabul gören bir nokta ise Batı Avrupa’da yerel yönetim teşkilatının 11 ile 15. yüzyıllar arasında kapitalizmin gelişmesi için müsait ve koruyucu bir imkan yarattığı konusudur. Bu dönemin yerel yönetimleri olan ortaçağ kent yönetimleri “feodalizmin denizinde kapitalizm adacıkları” olmayıp “feodal ayrıcalık birimleri” oldukları ifade edilmektedir.⁹⁰

Günümüz anlamında yerel yönetim yapılarının kökeni ortaçağa kentsel özgürlüklerin temeli kabul edilen komünlere dayanmaktadır. Birlik anlamına da gelen komünler güvenlik, barış ve geleneğin sürdürülmesi gibi amaçları taşımaktadırlar. Ticaret ortaçağda geliştikçe buna koşul olarak komünlerde yargı ve yönetim bakımından güçlenmeye başladılar. Zamanla komün düşüncesi ortak

⁸⁷ Toprak, s. 13.

⁸⁸ Birgül Ayman Güler, “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 26, Sayı. 1, Mart 1993, s. 92.

⁸⁹ Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman, M.Akif Özer, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınları, Ankara, 2014, s.1.

⁹⁰ Güler, Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu, s. 92.

bir bilinçle kardeşlik, eşitlik ve dayanışma içinde toplumsal adalet arayışlarının baskıya karşı koymaların sembolü oldu. Paris Komünü devrimci özelliği ile ve halkın halk tarafından mümkün olan en doğrudan yönetimi buna bir örnektir.⁹¹ Bu durum demokrasinin yerel yönetimlerle birlikte başladığını⁹² açıklayan ifadeyle örtüşmektedir.

Batı Avrupa’da 16. yüzyıldan itibaren ulus devletlerin yükselişi ile birlikte siyasal söylemde başkalaşmıştır. Bu dönem yönetiminin temel kurumu kent ve ulustur. İmparatorluk gibi kavramlar ikincil konuma taşınmıştır. Batı Avrupa’da özellikle İngiltere, Fransa kimi ara dönemler dışında Almanya gibi ülkelerde 1600 ile 1800’lü yıllar arasında ulus devletlerin ortaya çıkması ve güç kazanması ile iktidarlar merkezileşmiştir. Bu periyotta komünler güçlerini kaybetmelerine rağmen ara kurumlar olarak varlıklarını sürdürmüşlerdir.⁹³

Ortaçağ Avrupa’sının devamı mahiyetinde 16. yüzyıl gelindiğinde ulus devletin yükselişine ek olarak sanayi ve ticaretin hız kazanması aynı zamanda yerel yönetimlerin sınırlarını zorlayan bir sonucu da beraberinde getirmiştir. Şöyle ki; “bütünleşmiş ve bir-örnek bir iç Pazar, tek ölçü tartı sistemi, bireysel feodal bağlardan kurtulmuş özgür iş gücü, eşit haklara sahip alıcı ve satıcı, vb talep eden kapitalist üretim, bütün bunlar için öncelikli merkezileşmiş bir devlet gücü talep etmiştir. Bu taleplerin yaşama geçirilmesi, kırsal ve kentsel tüm ayrıcalıkların ortadan kalkması, kent yönetimlerinin aldıkları ayakbastı paralarının, köprü vergilerinin, pazarda satılan maldan yerel yönetim paylarının, yönetim tekelinin ortadan kalkması demektir.”⁹⁴ Devletin merkezileşmesi sonucunu doğuran; ulus devlet inşası ve ticaret ve sanayinin gelişmesi, hız kazanması sürecinin yaşandığı 16. yüzyıl sonrası Batı Avrupa’daki yerel yönetim tarihi yerel ayrıcalıkları ve yerel yönetim birimlerini tehdit eder bir sonucu ortaya çıkarmıştı denilebilir.

17 ve 18. yüzyıl Batı Avrupa’sında başını İngiltere ve Fransa’nın çektiği Burjuvazi kesimi, özgürlük söylemi ile geniş halk yığınlarını yanına alarak soylulara karşı giriştiği mücadele ile burjuva demokratik devriminde öncü rolü oynadı. Bu devrimi ardından eski kent yönetimleri dağıldılar ve dağılan kent

⁹¹ Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Çizgi Kitapevi, Konya, 2006, s. 104.

⁹² Toprak, s. 13.

⁹³ Parlak, *Yerel Yönetimler: Kavramsal ve Kurumsal Çatı*, s. 9.

⁹⁴ Güler, *Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu*, ss. 92- 93.

yönetimleri yerine bu kez yeni ilişkilere uygun yerel yönetim modeli kurma amacı taşınyordu. Fakat devrim ile birlikte hareketlenen ve oy hakkı olmayan halk kitleleri, yerel yönetimlere ağırlıklarını taşıdılar. Oy hakkına sahip olmayan geniş halk kitlelerinin bu kalkışma fiili burjuvazi tarafından uzun bir mücadele sonrasında zor yöntemler kullanılarak bastırıldı. Sonuçta yerel yönetimlerin yetkileri kısıtlandı ve merkezi otoritenin bir parçası konumunda mülk sahipleri temellinde yeniden yapılandılar.⁹⁵

Monarşilerin tasfiye edildiği ve siyasal iktidarların el değiştirdiği Fransa'da 1789 devrimi ve İngiltere'de 1832 reformu ile başlayan yeni süreçte iki ülke kapitalist devletin yerel yönetim teşkilatlanması, modern yapıya ancak 1880'li yıllarda ulaşabilmiştir. Siyasal iktidarın el değiştirmesi akabinde yerel yönetim yapısı Fransa'da devrimlere özgü hız ve köktencilikle; İngiltere'de ise reformlara özgü bir hız ancak devrimlere özü bir güçle baştan sona yenilendiler. Denetim, görev ve yekiler bağlamında başta merkeze bağlı yapıda oluşturulan yerel yönetim modeli, 1850'lere gelindiğinde bu ülkelerde genel amaçlı ve yetkileri genişletilmiş bir sistemde aşama aşama ilerleme göstermişleridir.⁹⁶

19. yüzyılın son yarısında feodalitenin tasfiyesi sonrası kurulan devlet yapıları içinde yerel yönetimler artık hukuki kişilik kazanmış olarak ortaya çıkmışlardır. Bu perspektiften bakıldığında yerel yönetimler; hukuki bir kişilik kazanmış formları ile artık belirli düzeyde özerkliğe, ayrı gelir ve mali yapıya, seçimle bir araya gelmiş karar organlarına ve tüzel kişiliğe sahip kurumlar haline gelmiştir. Yerel yönetimlerin ilk ortaya çıkışından günümüze kadar idari ve mali özerklik gibi temel özellikler bakımından tarihinin hiçbir döneminde sahip olamadığı özelliklere bu dönemde sahip olmuştur.⁹⁷

20. yüzyıla gelindiğinde yerel yönetimler küresel düzlemde önemli ilerlemeler göstermiş, güçlenmiş ve siyasal toplumsal düzeyde belirleyici konuma taşındıkları değerlendirilebilir. Bu açıklamaya koşul olarak yerel yönetimlerin Keynesci düşüncelerle yerel yönetim yatırımlarını özendirmek ve genel ekonomiye katkıları bağlamında farklı fikirlerin gelişmesi yerel yönetimlerin

⁹⁵ Tortop, Aykaç ve Yayman, s. 10.

⁹⁶ Güler, Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu. s. 94.

⁹⁷ Ulusoy ve Akdemir, s. 45.

etkinlik alanını oldukça genişletmiştir. Yine 20. yüzyıl nüfus artışı ve kırsaldan kente göçlerin hız kazandığı bir dönemdir. Bu sebeple kentlerin ekonomik, sosyal ve siyasal rolleri güçlenmesi yerel yönetimlerin konumunu etkilemiştir.⁹⁸ Yerel yönetimlerin hukuki bir yapıya kavuşmaları; idari ve mali özerk statülerine, etkinlik ve belirleyicilik konularının da eklenmesi ile yerel yönetimlerin son yüzyılda önemleri daha da belirgin bir hal almıştır.

Yerel yönetimlerin tarihsel serüvenine son olarak 2. Dünya Savaşı sonrası dönemindeki yaklaşımları da ekleyerek devam edersek, 2. Dünya Savaşı sonrası krizden çıkma yolu olarak revaçta olan refah devleti politikaları, yerel yönetimlerin önemi konusuna yeni bir anlam ve boyut kazandırmıştır. Bu boyutlardan ilki eleştirel bir yaklaşımı içinde barındıran ve yerel yönetimlerin modern refah devleti içindeki yerini sorgulayan görüştür. Buna göre yerel yönetimlerin “yerel politik alanın dar kapsamlı bölgesel çıkarları koruduğunu ve ulus devlet içindeki demokratik değerlere zarar verdiğini, vatandaşın ulusal düzeyde politika ve siyasal sorunlar içinde demokrasiyi yerel düzeyde olduğundan daha iyi öğrenebileceğini öne süren yerel yönetimleri ‘küçük oligarşiler’ ve ‘iş bulma örgütleri’ olarak nitelendiren” yaklaşımdır. Buna rağmen diğer boyutu ile yerel yönetimlerin sorumluluklarını önceki dönem yerel yönetim savunucularından daha fazla ön plana çıkaran yaklaşımlarda gelişmiştir. Buna göre “yerel yönetimler refah devleti anlayışı içinde sunulması planlanan kamu hizmetlerini sağlamada önemli bir mekanizma, diğer bir deyişle, refah devletinin işletilmesinde önemli bir ‘dişli’ rolünü üstlenmiş ya da kendisine yüklenen rol bu olmuştur.”⁹⁹ Yerel yönetimler krizden çıkma çaresi olarak belli bir dönem revaçta olan refah devleti paradigmasının hakim olduğu bir dönemde taraftar bulmuş ve savunulmaya devam edilmiştir.

Kamu yönetimi alanında, 1970’ler refah devleti politikalarının krize girdiğinin belirginleştiği bir tarih olmuştur. Bu tarihten itibaren merkezden yerele ve diğer yerinden yönetim birimlerine görev, sorumluluk ve kaynak aktarımı artarken aynı zamanda merkez ve yerel yönetim birimlerinin piyasa ve toplumla

⁹⁸ Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 105.

⁹⁹ Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür, “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 2.

olan ilişkilerinde yetki, kaynak, katılım, verimlilik, açıklık, hizmet ölçeği ve kapasite gibi konularda yeniden düzenlenmesi gerekliliği gündeme gelmiştir.¹⁰⁰ Kamu yönetimi alanında 20. yüzyılın son çeyreğine denk düşen değişim dalgası, kamu yönetimi temel örgütlenme ilkelerinde önemli değişimlere yol açmıştır. Genelde küreselleşme, Yeni Kamu Yönetimi düşüncesi, Yeni Sağ siyasetlerin iktidara egemen olması ve yönetim anlayışı gibi gelişmeler kamu yönetimi yapılanmalarını etkilemiştir. Çeşitli ülkelerde kamu yönetimleri paragrafta sayılan faktörlere ek olarak bir takım küresel ve içsel dinamiklerinde etkileri ile yerel yönetimler alanında önemli değişimler geçirmişlerdir. Yerel yönetimlerde değişime etki eden bu dinamikler çalışmanın ilerleyen bölümünde daha detaylı ele alınacaktır.

2.3. Yerel Yönetimlerde Özerklik - Vesayet Dikotomisi

Yerel yönetim kuruluşları özerkliğe sahip kuruluşlardır. Özerklik yerel yönetim kuruluşları için idari ve mali konularda sahip oldukları hareket serbestliğini gösterir. Özerklik bağımsızlık kadar geniş olmayan bir kavramı anlatır. Çünkü yerel yönetim kurumları, yönetimde bütünlüğü sağlama için adına vesayet denetimi denilen merkezi yönetimin gözetimi ve denetimi altındadır.¹⁰¹

2.3.1. Yerel Özerklik

Oxford İngilizce Sözlüğünde özerklik (Autonomy) iki anlamda tanımlanmaktadır. İlk olarak kendi kendini yönetim (self-governing) anlamında diğeri bağımsızlık, serbestlik (independence) anlamında tanımlanmaktadır. Bazı tartışmalarda her iki anlamda birbiri ile ilişkilidir. Aynı zamanda bu iki anlam yerel özerklik konusunda yazarların uğraşmak zorunda olduğu kimi sorun alanlarını da içermektedir. İlk olarak self government anlamında yerel özerklik kavramı yerel yönetimler konusundaki normatif yazılarda uzun soluklu bir fikirdir. Bu fikir bazı İngiliz yazarların çalışmalarında daha az belirgin olmasına rağmen özellikle güçlü Amerikan literatüründe daha belirgindir. Ancak bazı

¹⁰⁰ Hüseyin Gül ve Hüseyin Özgür. “Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri”, (Ed.Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2004, s. 162.

¹⁰¹ Gözübüyük, s. 38.

Avrupalılar yerel düzeyde kendi kendini yönetim (local self-governing) olarak yerel özerkliği yerel yönetimlerin yapısı için gereksiz bulmaktalar. Diğer bazı Almanya, İspanya gibi ülkeler ile Avrupa Komisyonu yerel özerkliği tam olarak tanımlamada kullandıkları kavram ise hizmette yerellik (Subsidiarity) kavramıdır.¹⁰²

Türk Dil Kurumu tarafından yayınlanan Türkçe Sözlüğünde ise özerklik; “bir topluluğun kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi” anlamında kullanılmıştır. Özerklik; yerelleşmeyi, merkezden çevre yönünde genişlemeyi dağılmayı anlatan bir kavramdır. Yönetim bilimi açısından özerklik ise, “kamusal kararların ve hizmetlerin tekelleşmesini ve merkezde toplanmasını değil, çevrede bulunan yönetsel birimlere aktarılmasını ve dağılmasını aktarır. Çünkü kararların merkezden alınması, kararları geciktirmekte buda doğal olarak etkinliği azaltmaktadır.”¹⁰³ Özerklik kuruluşların kendi organlarının oluşumlarını kendilerinin belirlemelerini, kimi konularda karar alabilme ve aynı zamanda bu kararları hayata geçirebilme serbestlik yeteneğinin bulunması anlatan bir terimdir.¹⁰⁴ Özerklik; “merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmaların sakıncalarını gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir.”¹⁰⁵ Özerklik merkezden ayrı olmayı, merkezin etkisinden uzak kalmayı ve merkezi yönetim dışında tüzel kişilikleri bulunan idari kurumların kendi başlarına karar alabilme ve icra edebilme serbestliğine vurgu yapan temel bir kavramdır.

Özerklik, sosyal bir topluluğun, yerel bir çevrede yaşayanların veya bir tüzel kişiliğin kendilerini yönetmek için gerekli kuralları ve düzenlemeleri, kendilerinin belirleyebilmesini ve yasalarda sınırları açıkça belirtilmiş bir alanda hareket serbestliğini anlatan yetkidir. Özerkliğin temel şartı; varlığını başkasının varlığından ayrı ve onun desteğine bağlı olmaksızın yürütebilmektir. Bu yetkide amaç, hizmetlerde beklentileri karşılayabilmek, kaliteyi oluşturabilmek,

¹⁰² Mike Goldsmith, “Autonomy and City Limits,” (Edit. D. Judge- G.Stoker-H.Wolman, Sage), *Theories of Urban Politics*, London, Thousand Oaks, Calif., 1995, p. 228.

¹⁰³ Çukurçayır, s. 106.

¹⁰⁴ Nagehan Arslan ve Erkan Arslan, *Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar*, Alfa Aktüel, Bursa, 2010, s. 95.

¹⁰⁵ Tortop, Aykaç ve Yayman, s. 90.

hizmetlere hız ve basitlik kazandırıp gereksiz personel ve malzeme israfını önlemektir.¹⁰⁶

Yerel özerklik (Local autonomy) ise; yerel yönetim tartışmalarında sıkça vurgu yapılan akademik ve popüler yönü olan bir terimdir. Bu kavram genellikle yerinden yönetim ve yerel mali takdir yetkisi gibi kavramlarla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır.¹⁰⁷ Yerel yönetimler özerkliğinin birden çok tanımlaması vardır. Siyaset açısından yerel özerklik, yerel otorite sakinlerinin refahı üzerine yerel yönetimlerin bağımsız etkiye sahip olmasını anlatan bir kavramdır.¹⁰⁸

Yerel özerklik, yerinden yönetimin geçerli olduğu yönetimlerde, yerel yönetim birimlerinin üstlenmiş oldukları görev ve hizmetlerini yerine getirirken, merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilme kabiliyeti ile ve yine merkezi yönetime gerek duymadan kendini yönetme kapasitesine vurgu yapan kavramdır.¹⁰⁹ Özerklik sahibi yerel yönetim kuruluşları, kendi sorumlulukları dahilinde, kendi hizmetlerini, serbestçe oluşturdukları karar alma ve aldıkları kararı özgürce herhangi bir baskıya altında kalmadan ülke menfaatleri doğrultusunda uygulayabilmektedirler.¹¹⁰

Yerel yönetimler açısından gerçek bir özerkliğin koşulu üç şarta ile ölçülebilir. İlk olarak kesin karar alabilme yetkisi çerçevesinde yerel yönetim kuruluşlarının aldıkları kararlar başka bir otoritenin ya da makamın ön iznine veya onayına ihtiyaç duymadan yürürlüğe girebilmelidir. Bu kararları alan sorumlu yerel yönetim organlarının oluşumu atama yerine yerel halkın tercihi ile oluşturulmalı ve görevlerinden azledilmek gibi bir yetki başkansa verilmemelidir. Karar organlarının bağımsızlığını anlatan bu ilkedен sonra üçüncü şart olarak özerk bir yerel yönetimin mali olanakların kendi görevlerini yerine getirebilecek gelire sahip olmayı gerekli kılmaktadır.¹¹¹ Ancak bu üç koşulun birlikteliği sonrası gerçek anlamda bir yerel özerklikten bahsedilebilir. Bunlardan bir veya

¹⁰⁶ Öner, s. 10.

¹⁰⁷ Hal, Wolman, vd., “Comparing Local Government Autonomy”, *Across States GWIPP Working Paper*, The George Washington University, www.gwu.edu/~gwipp, p. 2.

¹⁰⁸ Jeffrey Chapman, “Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California”, Cambridge, MA: *Lincoln Institute of Land Policy Working Paper, WP99JCI*, 1999, p. 1.

¹⁰⁹ Başak Koyuncu ve Bayram Çoşkun, “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s. 283.

¹¹⁰ Nuri Tortop, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 5, Sayı. 5, 1996, s. 3.

¹¹¹ Tortop, Aykaç ve Yayman, s. 94.

daha fazla koşulun sağlanmadığı bir özerklik uygulaması, merkezi yönetim yerel yönetimler ilişkilerinde yerel idareyi merkezin tahakkümü altına sokabilecek bir sonuca neden olabilecektir.

Yerel yönetimlerin özerkliği konusu, Avrupa'da uzun yıllar tartışma konusu yapılmış, ancak 1980'lere kadar ortak bir sonuca varılamamıştır. Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan 1981-1984 yılları arasında da birçok karar tasarısında yerel özerklik anlayışının anayasalarda yer alması tasfiye edilmiş ve özerkliğin, kamu kurumları eliyle görülen hizmetlerin önemli bir bölümünün, yurttaşların faydasına olacak biçimde, yerel yönetimlerin kurumlarının inisiyatifinde yerine getirilmesi demek olduğuna dikkat çekilmiştir.¹¹²

Avrupa'da yerel yönetimler özerklik şartının hazırlanmasına yönelik olarak yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı gündeme alınması ve konferanstaki görüşmelerin akabinde şart sözleşme olarak 15 Ekim 1985 yılında üye kelerin imzasına açılmıştır.¹¹³ Türkiye anlaşmaya 21.11.1988 tarihinde imza koymuş, anlaşma 9.12.1992 tarihinde onaylanmıştır. Yürürlük tarihi ise 1.4.1993 olarak belirlenmiştir.

Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı¹¹⁴ önsüz ve üç bölümde oluşan bir sözleşme metnidir. Önsöz'de Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğunu vurgu yapılmakta ve bu amacın gerçekleştirilmesinin yollarından birisinin idari alanda anlaşmalar yapmak olduğu belirtilmektedir. Birinci bölüm 10 maddelik bir içeriğe sahip olup, özerklik kavramının açılımı, hukuki dayanağı, kapsamı, sınırlarının korunması ve koşulları gibi hükümleri içinde barındırmaktadır. İkinci bölüm ise diğer muhtelif hükümler başlığı altında yükümlülükler ve bu şartın kapsayacağı makamlardan bahsetmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 3. maddesinde yerel yönetimlerden şu şekilde bahsetmektedir. "(I) Özerk yerel yönetim kavramı yerel

¹¹² Harun Saki, "Avrupa Yerel Özerklik Şartı", *Dış Denetim Dergisi*, Haziran 2011, s. 67.

¹¹³ Hüsamettin İnanç ve Feyzullah Ünal, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler," *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı.17, s. 2.

¹¹⁴ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkçe Metin R.G: 3.10.1992 Tarih ve 21364 sayıdan alınmıştır. Tam metnine İngilizce ve Fransızca dil seçenekleri ile şu linkten ulaşılabilir. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/html/122.php>

makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır. II)- Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olarak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.”

Yine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda öne çıkan diğer önemli bir anlatıda yerel yönetimlerin kapsamı ile ilgili 4. maddedeki hükümdür. Buna göre; “(I) Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir. (II)- Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır. (IV)- Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz. (V) -Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır. (VI)- Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.”

Özerklik boyutu ya da sınırları olan bir ilkedir. Özerklik tam bir bağımsızlık olarak anlamamak gerekir. Yukarıdaki yerel özerkliğin kapsamını açıklayan 4/1. maddeye göre yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bu madde hükmünden de anlaşılacağı üzere yerel özerklik sınırları olan hareket serbestliğine işaret etmektedir. Bu sınırlar aynı zamanda merkezi yönetimler içinde geçerli sınırlardır. Keza merkezi

yönetimlerde 4/4-5-6 maddelerde ifade edildiği gibi bu kez yerel yönetimlere verilen yetkiler normal olarak tam ve yerel makamlara mahsustur. Kanunda belirtilen sınırlar dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz. Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır demektir.

Yerel özerklik statüsü, yerel yönetimlere kanunda öngörülen sınırlar dahilinde kendi kendilerini yönetme hakkı verirken bu hak yerel makamları genel yönetim içersinde ayrıcalıklı bir konum veya dokunulmazlık sahibi yapmak amacıyla değil, üstlenmiş oldukları kamusal görev ve hizmetleri en iyi şekilde yerine getirebilmeleri koşuluyla verilmiştir.¹¹⁵ Diğer bir ifade ile özerklik hizmetlerin daha iyi, çabuk, basit ve ucuz yürütmesi, amacıyla tanınmış bir serbestliği ifade eder. Özerkliğin amacı kişilere çıkar sağlamak, ayrıcalıklı konuma taşımak, bazı makam ve kişilere nüfuz sağlamak değildir.¹¹⁶

Diğer taraftan yerel özerklik kullanımında bir eksiklik veya sınırlamada sorunlu bir durumu anlatır. Neden yerel özerklik önemli bir endişe kaynağıdır? Sorusuna Goldsmith yerel özerklik ilk etapta, seçilmiş yerel yönetim sistemlerini meşrulaştırmanın tam kalbinde olduğu için önemli olduğunu belirtmektedir. Eğer yerel yönetimler kendilerinin sunacağı ürün ve hizmeti belirleme yanında bu hizmetlere ilişkin yerel vergi oranlarını belirleme konusunda eksikliği yerel yönetimleri tartışmalı hale getirir. Bu durum yerel yönetimleri en fazla merkezi yönetimin idari bir kolu ve aynı zamanda yerel temsilcilerin seçimini küçük amaçlara hizmet eder hale taşır.¹¹⁷

2.3.2. İdari Vesayet

İdari vesayet, merkezi yönetim ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuki bir denetim modelidir. Bu denetim modeli sayesinde kamusal hizmetler tüm ülke sathında uyumlu bir hal alması sağlanmak

¹¹⁵ Firdavs Koç ve Ahmet Yatkın, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları,” *The Journal of Academic Social Science Studies*, Volume 5, Issue 8, 2012, s. 1278.

¹¹⁶ Tortop, s. 4.

¹¹⁷ Goldsmith, p. 229.

istenmektedir.¹¹⁸ İdari vesayet, merkeziyetçi eğilimlerin neden olduğu olumsuzlukları gidermesi için başvurulmuş yetki genişliği ilkesine benzer biçimde ancak bu yerel yönetim birimleri ve diğer yerinden yönetim kuruluşlarının neden olduğu olumsuzlukları gidermeye dönük olarak ortaya çıkmış bir denetim biçimidir. Bu denetim biçimi, merkezi yönetim dışında ve ayrı bir tüzelkişiliğe sahip yerel yönetimlerin onlara varlık veren devlet tarafından kamu yararı gerekçesi ile denetlenmesini anlatır.¹¹⁹

İdari vesayet uygulaması anayasamızda da düzenlenmiş bir denetim biçimidir. 1982 Anayasasının 127. maddesi, “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” demektedir. Anayasanın hükmü doğrultusunda, merkezi yönetimin, yerel yönetim kuruluşlarının görev ve yürüttüğü hizmetleri, idarenin bütünlüğü, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararı, yerel ihtiyaçların karşılanmasındaki etkinlik gibi sayılan gerekçelerle ancak yasalarda öngörülen sınırlar dahilinde denetlenebilmesinden bahsederek idari vesayet muhtevasını ortaya koymaktadır.

Öte yandan anayasada tarif edilen bu denetim yetkisi yorum dahilinde genişletilebileceği gibi ölçülü bir dozda da uygulama örneği gösterebilir. “Yerel yönetimler üzerinde merkezin denetim yetkisi ile ilgili Anayasa hükümleri de, yerel yönetimlerin elini kolunu bağlayacak biçimde çok ağır vesayet uygulamalarına yol açabileceği gibi, üniter bir devlet olmanın gerektirdiği dozda, dengeli bir merkez-yerel yönetim ilişkisi için kullanılabilir.”¹²⁰

İdari vesayet denetim yetkisi sınırsız bir yetki değildir. Çünkü bu yetki; merkezi yönetime, yerel yönetimlere atama yapma, emir verme ve onarın yerine geçerek karar alma gibi konularda bir hakkı vermez. Aynı zamanda bu yetki her zaman kullanılan bir yetki türü de değildir. Ancak yasalarda sınırları açıkça belirtilen hal ve zamanlarda kullanılabilir. Bu yetki dahilinde vesayet makamları,

¹¹⁸ Bilal Şinik, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı ve Kamu Personeli Ders Notları*, Türkmen Kitapevi, İstanbul, 2011, s. 18.

¹¹⁹ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt.1, Turhan Kitabevi, Ankara 2006, s. 171.

¹²⁰ KAYA, s. 44.

yerinden yönetim kuruluşlarının aldıkları kararları ya iptal edebilir veya tamamı ile onama yapabilir. Bunu dışında kararların değiştirerek yeni bir biçim almış hali ile onaylayamazlar. İptal edilen kararlar yine ancak yerinden yönetim birimlerin yetkili organlarınca alınabilir.¹²¹ Şu halde; idari vesayet bir tür idari denetleme biçimi olmasına rağmen bu yetkiyi sahip makamlar açısından her zaman ve koşulda kullanılabilir bir yetki değildir. Sınırları yasalarda açıkça belirtilen hal ve koşullarda kullanılabilir istisnai bir denetim yetkisidir.

İdari vesayet denetimi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi başlıklı 8. maddesinde de yer almıştır. Bu madde düzenlemesinde idari vesayetle ilgili konu şu biçimde yer almıştır:

(I)-Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

(II)-Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.

(III)-Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır. Şartın ilgili hükümlerinde de idari bir denetim biçimi olarak vesayetle ilgili amaç ve sınırları yönelik vurguda bulunulmuştur.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arası ilişkilerde geçerli anahtar kavramlardan yerel özerklik kavramından sonra idari vesayet kavramına da açıklamalar getirdikten sonra bu iki kavramı birlikte düşünüldüğünde bezer bir durum ile karşılaşmaktayız. Nasıl ki yerel özerklik uygulamasının mutlak ve sınırsız olması savunulmuyorsa, bu durumun siyasi bakımdan devletin egemenliğine tehdit oluşturması ve yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında faaliyetlerin ve hedeflerin çatışması gibi bir sonuca yol açacağı ileri sürülebiliyorsa idari vesayetle ilgili kapsam ve oranın geniş yorumlanması bu kez özerklik alanının daraltılması sonucunu ortaya çıkaracaktır. Matematiksel bir ters orantının geçerli olduğu bu iki kavram arasında denetim arttıkça özerkliğin alanı

¹²¹ Tortop, Aykaç ve Yayman, s. 87.

daralmakta ya da denetim azatlıkça özerkliğin alanı genişleme biçiminde bir sonucu ortaya çıkmaktadır.¹²²

Yerel düzeyde alınan kararların ne oranda merkezi idarenin denetimi ya da onayına tabi olduğu idari vesayetın oranı ve kapsamı ile ilişkili bir konudur. Merkezi yönetimin yerel yönetimlerin aldıkları kararlar üzerinde vesayet yetkisi, onaylama, erteleme, iptal, izin verme, öncede izin verme veya yerine geçerek karar alma biçiminde ortaya çıkabilir.¹²³ Buna ek olarak, kararların uygulaması aşamasında yani yerel yönetimlerin eylemleri üzerinde, yerel yönetimlerin karar organları üzerinde ve son olarak personel üzerinde bir vesayet yetkisi söz konusu olabilmektedir.¹²⁴

Yukarıdaki paragraftan olmak üzere, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin bu denli geniş boyutlara yayılması karşısında bu kez yerel yönetimlerin özerkliğı bundan olumsuz etkilenecektir. Bu durum matematiksel ters orantı mantığının benzeri bir sonuca işaret etmektedir. Yani iki çokluktan biri artarken diğeri de aynı oranda azalıyorsa ya da biri azalırken diğeri de aynı oranda artıyorsa bu çokluklar ters orantılıdır. Bu kez yerel yönetimlerde yerel özerkliğın muhtevası genişlediğinde bu genişlediğı alan aslında vesayetın olmadığı alandan kazanılmış olacağı için vesayet yetkisinde bir geri çekilme söz konusu olacaktır. Ya da tersi bir durumda, yerel yönetim kuruluşlarının; işlemleri, eylemleri, organları ve personel üzerinde vesayet yetkisinin kapsam ve oranın genişlemesi bu kez yerel özerklik alanında bir daralmaya neden olacaktır.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişki açısından anahtar bir kavram özelliğı taşıyan yerel özerlik ilkesi ve idari vesayet denetimi konusundaki bu ince ayar ya da idari vesayet ve özerkliğın hangi boyutlarda pratiğeye aktarılacağı o ülkede geçerli yerel yönetim prensibi ile alakalı bir durumdur. Ancak çoğulcu demokrasilerin hakim olduğu çağdaş kamu

¹²² Bayram Coşkun, "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliğı" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.5, Sayı. 3, TODAİE, 1996, s. 43.

¹²³ Eryılmaz, s. 124.

¹²⁴ Bayram Coşkun ve Ahmet Nohutçu, "5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değeriendirilmesi", *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- II*, Beta, İstanbul 2007, s. 77.

yönetimlerinde, yerel özerkliğin sağlanması ve idari vesayet kaldırılarak hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı denetimin yapılması hakim eğilimdir.¹²⁵

2.4. Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim Arasında Yetki Bölüşümü

Bir ülkedeki her türlü ekonomik ve mali nitelikteki faaliyetler tek bir idari birim tarafından halka sunulmuş olsaydı, hizmet, gelir ve harcama politikalarında bir bütünlükten bahsedilebilirdi. Bu durumda merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yetki, görev ve gelir paylaşımı gibi konularda bir tartışmaya gerek kalmazdı. Ancak otokratik devlet anlayışının hakim olduğu yönetim modellerinde bile tüm görev ve yetkilerin tek merkezde toplanması anlayışı istenen olumlu sonuçları ortaya çıkarmamıştır. Görev ve yetki sınırları belirlenmiş olsa da her ülkede yerel yönetim birimlerin kurulduğu ve mevcut bazı görev ve yetkilerin yerel yönetimlere bırakıldığı görülmektedir.¹²⁶ Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki bu mecburi birliktelik, aynı zamanda yönetimler arası ilişkilerin ve işbirliğinin gelişmesini de gerekli kılan bir arayışı ortaya çıkarmıştır.

Merkezi yönetim yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve mali ilişkilerinin şekillenmesinde belirleyici olan faktörler arasında ekonomik faktörler yanında ekonomik olmayan siyasi, sosyal, kültürel, tarihi ve güncel koşullarda sayılabilir.¹²⁷ Aynı zamanda ülkelerin kendi örgütlenme biçimlerinde de etkili olan bu sayılan faktörler örneğin ABD, Kanada, Avustralya gibi yirminci yüzyılda ortaya çıkan devletler açısından, belli ölçülerde merkezi yönetimler karşısında eyalet ve bölge yönetimleri önemli görev ve fonksiyonlar üstlenmişlerdir. Diğer taraftan mazisi daha geç bir tarihe kadar giden Fransa, İngiltere ve Türkiye gibi ülkelerde merkezi yönetimlerin daha egemen rol oynadığı, bu ülkelerde mevcut siyasal çerçeveyi ve çatıyı belirleyen asırlar süren tarihsel gelişim sonucu çizilmiş sınırlar olduğuna vurgu yapılmaktadır.¹²⁸ Bu bağlamda denilebilir ki; yönetimler

¹²⁵ Coşkun, s. 43.

¹²⁶ Duran Bülbül, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2006, s. 26.

¹²⁷ Teresa Ter-Minassian, “Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview” *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, DC: International Monetary Found, 1997, p. 21.

¹²⁸ Peggy B. Musgrave, “İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri”, *VII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmaris*, 1991, s. 144.

arası ilişkileri belirleyen dinamikler, ülkelerin tarihten miras aldıkları birikimler ve gelenekler ile yakından ilişkilidir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası hizmet paylaşımına etki eden bir faktör de üretilen mal ve hizmetlerin niteliği ile alakalıdır. Ülkedeki üretim kaynakları ve gelirlerin dağılımındaki bölgesel eşitsizlikler, kendi yerel halkına kamusal mal ve hizmet sağlamak isteyen yerel yönetimlerin hizmet sunma yeteneklerini büyük oranda etkileyen bir sonucu ortaya çıkaracaktır. Bu durum ise istenmeyen bazı olaylara ve iç göçlere yol açabilir. Yine sürdürülemez sosyal ve siyasi baskıların oluşmasına neden olabilir. Örneğin ilköğretim temel sağlık hizmetleri gibi bazı tam kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimlerce sağlanması bu gibi olumsuz etkilere neden olabilecektir.¹²⁹ Bu argüman hizmetlerin bölüşümü noktasında tümüyle etkinlik kriteri yerine hizmetlerin niteliği ile ilgili bir bakışı gündeme getirmektedir denilebilir.

Kamu hizmetleri, niteliği gereği “bir kamu kurumunun ya da kendisi tarafından, ya da yakın gözetimi altında, özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmetler” biçiminde öğretide karşılık bulmaktadır.¹³⁰ Kamu hizmetlerinin sağlanmasında büyük çoğunluğu merkezi yönetim ve yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Ancak hangi hizmetlerin özel teşebbüslerce hangi hizmetlerin merkezi yönetim veya yerel yönetimlerce yerine getirileceği konusu hizmetlerin özelliği ile yakın alakalıdır. Örneğin kamu hizmetlerinin bir kısmı içinde barındırdığı bazı özellikleri nedeniyle piyasa mekanizması içerisinde üretimi söz konusu olmaz, bu mallar için; fiyat, rakip ve rekabet gibi piyasa koşulları geçerli değildir. Kamusal mal ve hizmetlerin temel özellikleri olarak; kişisel talep doğrultusunda üretimi söz konusu olmayan ve faydası birimlere bölünemeyen mallardır. Bu malların tüketiminden hiç kimse mahrum bırakılamaz yani toplumdaki her birey finansmanına katılmasa dahi bu tür mal ve hizmetlerden yararlanmaya devam eder. Milli savunma, dış güvenlik, iç güvenlik, diplomasi bu türden ülke düzeyine dağılmış ve ulusal düzeyde bölünemez bir nitelik taşıyan hizmetlerdir. Diğer taraftan piyasa mekanizmasına konu olabilen, üretilip satılabilen, rakip ve rekabetin söz konusu olduğu, fiyatını ödeyebilenin

¹²⁹ Ter-Minassian, p. 5.

¹³⁰ Gözübüyük, s. 8.

kullanımına sunulan mal ve hizmetler yarı kamusal mal ve hizmet niteliğinde olan hizmetlerdir.¹³¹ Elektrik dağıtımı, ulaşım, sağlık, haberleşme ve iletişim hizmetleri, su ve kanalizasyon gibi hizmetler bu türden hizmetlere örnektir.

Yönetimin ana fonksiyonlarından bir tanesi, piyasa mekanizması tarafından istenilen miktar ve kalitede sağlanamayan kamusal mal ve hizmetleri sağlamaktır. Milli savunma, caddelerin aydınlatılması veya ilk öğretim böyle mal ve hizmetlerin kamusal mallar olarak bilinen örnekleridir. Piyasanın etkin bir biçimde çalışmadığı durumları belirleyen Piyasa başarısızlıkları teorisi (The theory of market failures) bu malların siyasi mekanizmalar tarafından yani devlet tarafından sağlanması ve vergilerle finanse edilmesi gerektiğini söylemektedir. Fakat hangi yönetim tarafından olacağını söylememektedir¹³².

Yönetim tarafından halka sunulan mal ve hizmetleri sınıflandırmak için kullanılan kamusal ve yarı kamusal nitelikteki mal ve hizmet tasnifi kamu hizmetlerinin idareler arası bölüşümü konusunda bazı fikirler vermektedir. Bu perspektife göre; faydası tüm topluma yayılan kamusal nitelikteki mal ve hizmetlerin net bir şekilde merkezden sağlanması önerilmektedir.¹³³ Bu bağlamda yani hizmetlerin oluşturduğu fayda ve bölünebilirlik açısından milli savunma, adalet, iç ve dış güvenlik gibi kamusal mal ve hizmet niteliği taşıyan sunumların, merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi; sağlık, su, elektrik hizmetleri gibi hizmetlerin yerel yönetim kuruluşları tarafından yerine getirilmesi idari ve mali paylaşımın bir yönünü oluşturmaktadır.¹³⁴

Yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetler genel anlamda yerel halkın ihtiyaçlarına yönelik hizmetler olması yönü ön plana çıkmasına rağmen, ulusal ve planlı kalkınma hedeflerine ulaşabilmek için belirlenen politikalar ve amaçlar etrafında önemli görev ve işlevleri de vardır.¹³⁵

günümüzde hangi hizmetlerin merkezi yönetim tarafından hangi hizmetlerin yerel yönetim birimleri tarafından görüleceğine dair - yani hizmetlerin

¹³¹ Orhan Gökçe ve Erdal Bayrakçı, *Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları*, Konya, 2002, ss. 39-43.

¹³² Remmy Prud'homme, "Decentralisation" *VII. Symposium On Puplic Finance İn Turkey: Fiscal Realtions Between Central and Local Governments*. 1991, p.190.

¹³³ Ter-Minassian, p. 4.

¹³⁴ Bülbül, s. 43

¹³⁵ Ali Acar, "Halkın Yerel Yönetimlerden Beklentileri: Sivas Belediyesinden Halkın Beklentileri", *S.Ü. Sosyal Bilimler MYO Dergisi*, Sayı 4, Yıl 2000, s. 203

yönetimler arası paylaşımına dair- anahtar bir kavram olarak Hizmette Yerellik (subsidiarity-subsidiarite) kavramının öne çıktığı görülmektedir. Bu kavram hizmetlerin yönetimler arasında bölüşümü konusunda etkinlik bakış açısını temel almaktadır.

Kavram olarak subsidiarity-subsidiarite, “yerellik, ikincil durumda bulunma, yardımcılık sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olmayı anlatır. Gerçekten de subsidiarite kelimesinin sıfat olarak anlamı, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi ya da bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeşdir.”¹³⁶ Kavramın Türkçe kullanımında, yetki ikamesi ya da hizmette yerellik, hizmette halka yakınlık ilkesi veya İngilizce biçiminin Türkçe telaffuzu olan subsidiyarite şeklinde akademik çalışmalarda karşılık gördüğünü söylemek mümkün.

Sözcüksel anlamı ile ele alacak olursak “Subsidiarity” ya da “Subsidiarite”, Latin askeri terminolojisinde “yardım, destek” anlamına gelen “Subsidium” sözcüğünden gelmekte olduğu görülmektedir. “Subsidium” terimi gerçekte askeri bir terim olup, Sadece ihtiyaç anında savaşa katılan yedek birlikler anlamında gelen bir kökene dayanmaktadır.¹³⁷

Subsidiarite ilkesi, “bir hizmetin prensip itibarıyla vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece ve sadece bu birim tarafından ya hiç ya da yeterince etkin bir biçimde yerine getirilmeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirir.”¹³⁸ Bu bağlamda Subsidiarite, “kamusal ihtiyaçları karşılamam üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümünü esas alan bir ilkedir. Bu ilke hizmetlerin görülmesinde önceliği alt düzeydeki yönetim basamaklarına bırakmayı öngörmektedir.”¹³⁹

¹³⁶ Mehmet Özcan, “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliğinde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiyede Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, www.cu.edu.tr/.../avrupa%20birliği%20hukuku/Subsidiarite%20İlkesinin%20AB.doc – (Erişim Tarihi: 22.10.2014), s. 2.

¹³⁷ Yüksel Metin, Yakup ALTAN, “Lizbon Altlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, *S.D.Ü İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt. 16, Sayı. 3. Yıl. 2011, s. 131.

¹³⁸ Kadir Koçdemir, “Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 434, Ankara, Mart 2002, s. 2.

¹³⁹ Ulusoy ve Akdemir, s. 37.

Dünya literatüründeki karşılığı ile subsidiarite “Subsidiarity” kavramı siyaset sözlüğünde 20. yüzyılda girmiştir. Ancak kavramın fikir bazında tarihi kökleri oldukça geçmişe kadar götürülebilmektedir. Şöyleki; Avrupa’daki siyasal düşünce hareketleri kadar eski bir entelektüel geçmişe sahip olduğu görülmektedir. Montesquieu, Locke, Tocqueville, Proudhon gibi Avrupayı etkileyen siyasal aktörler ve düşünürlerin fikirlerinde bu ilkenin izlerini görmek mümkündür. Hatta, çok daha gerilere, Aristo’nun minimalist devlet fikri ile bu ilkenin öncüsü olduğuna vurgu yapanlar bile vardır.¹⁴⁰

Hizmette Yerellik ilkesini daha iyi anlayabilmek açısından ilkenin ortaya çıkış nedenleri ve Avrupa Birliği içindeki serüvenine ve arka planına bakmak gerekir kanısındayız. Tarih içersinde “II. Dünya Savaşı’nı takip eden yıllarda özellikle Federal Almanya’da subsidiarite ilkesinin sosyo-psikolojik boyutundan hukuki boyuta doğru bir kayma meydana gelmiştir. Sadece birey-grup ve devlet arasındaki ilişkileri düzenleyen bir kavram iken politik kurumlar ve otoriteleri de içine almaya başlamıştır. Böylece subsidiarite ilkesi yönetsel yapılanmada alt düzeyde yer alan yönetsel birimler lehine bir kanı oluşmasını sağlamıştır. Belirli alanlarda merkezi otoritenin, yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarına hiçbir şekilde karışmaması anlamına gelmektedir.”¹⁴¹

Daha yakın dönemlere gelindiğinde yerelleşme politikalarında meydana gelen tartışmalar beraberinde bu ilkeyi Avrupa Konseyi, IMF ve OECD gibi uluslararası aktörlerinde gündemine taşınmıştır. Son olarak 1992 yılında imzalanan Maastricht Anlaşması sonrası Avrupa Birliği ülkeleri arasında da çokça tartışılan bir kavram olmuştur.¹⁴² Kavramın popüler hale gelmesinin arkasında yatan IMF, OECD gibi yerelleşme politikalarına vurgu yapan kuruluşlar yanında Avrupa Birliği gibi entegrasyonların gündeminde de geniş yer tutması etkili olmuştur.

¹⁴⁰ Ahmet Apan, “AB Mevzuatında Yerellik İlkesi” *Türk İdare Dergisi*, Sayı 450, Ankara, Mart 2006, s. 29.

¹⁴¹ Özcan, s. 2.

¹⁴² Bengi Demirci, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesinin AB’de Algılanışı ve Son Reform Çalışmaları Bağlamında Türk Kamu Yönetimi Sistemine Yansımaları”, (Ed. Ş.Aksoy, Y.Üstüner), *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunları*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 390.

Avrupa Birliğinin bu ilkeden temel beklentisi, “birlik ile üye devletler arasında yetki ve görev paylaşımını belirlemektir. Bu bağlamda, mümkün olduğu ölçüde karar mekanizmalarını vatandaşa yaklaştırmak; üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve haklarını koruma, yurttaşlarca Avrupa’nın bütünleşme sürecin benimsenmesini sağlamaktır.”¹⁴³ Avrupa Birliği’nin bu ilkeye karşı duyarlılığı, bütünleşme sürecinin ortaya çıkarabileceği Brüksel odaklı merkezileşme eğiliminin neden olabileceği sorunlar için bir çözüm arayışları kapsamında müracaat ettiği bir ilke olarak takdim edilebilir.

Hizmetlerin görülmesinde, “kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.” Yolundaki Avrupa Özerklik şartının 4/3 maddesi hizmette halka yakınlık prensibine vurgu yapan bir maddedir. Avrupa Birliği ekseninde bu ilke ve özerk yerel yönetim Avrupa ülkelerinde, geleceğin birleşik Avrupa’sını kurmakta kullanılan bir bağ, ortak bir değer olarak önem kazandığına dikkat çekilmektedir.¹⁴⁴

Avrupa Birliği düzeyinde bu ilkeden beklenen yarar, aslında ortaya çıkan sosyal bir takım sorunların AB düzeyinde çözecek sosyal politika olmayışın aranabilir. Şöyle ki; Birliğin, Avrupa vatandaşları olarak gördüğu insanlara birlik bünyesinde katılım ve temsil alanında oluşan krizlere ek olarak yeterli düzeyde hak ve özgürlükler sunamıyor olması gibi sosyal politika açmazları karşısında birlik vatandaşlarının bu alanda yine kendi ulus devletlerine dönmeye yönelmiştir. Küresel boyutta devam eden yerelleşme tartışmaları ile beraber düşünöldüğünde AB içersinde tüm bu sorunlar karşısında belki geçici bir çözüm olur umuduyla hizmette halka yakınlık ilkesi ortaya atılmış ve ilke daha sonra hukuksal zeminde 1992 yılında Maastricht (Avrupa Birliği) Anlaşması ile bağlayıcılık kazanmıştır.¹⁴⁵

¹⁴³ Eryılmaz, s. 126.

¹⁴⁴ Mustafa Ökmen, “Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye”, (Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Alfa Yayınları, Bursa, 2002, s. 108.

¹⁴⁵ Demirci, s. 394.

Bu ilke Avrupa Birliği Maastricht anlaşmasının 3b maddesinde şu şekilde açıklamıştır: Topluluk bu anlaşma amaçları uyarınca ve münhasır yetki sınırları içerisinde hareket edecektir. Kendi yetki alanına dahil olmayan konularda topluluk sadece hizmette yerellik (subsidiarity) ilkesine uygun hareket edecektir. Sadece eylemlerin büyüklüğü veya yeterince etkin başarılamadığı durumlarda, bu amaçların Topluluk tarafından tek başına hareket eden ülkelere göre daha iyi başarılabileceği durumlarda karışacaktır. Topluluğun bütün eylemleri anlaşma amaçlarını yerine getirmek için gerekli olan düzeyin ötesine geçemeyecektir.”¹⁴⁶

Maastricht Antlaşması ile “kararların olabildiğince alt düzeylerde alınması, olanaklı olmayan durumlarda üst düzeye aktarılması” maddesi ile bu ilke böylece yaşama geçirilmiş olmaktadır. Bununla yapılmak istenenin yönetimde optimallik ve etkinlik ilkelerine uyum içinde çalışan bir yönetsel yapının oluşturulması amaçlandığı belirtilmektedir.¹⁴⁷

“Avrupa Birliği’nin artarak devam eden müdahaleleri, üye devletlerde endişeye yol açmaktaydı. Birçok yetkinin Birlik organları elinde birleşmesinin, bürokrasiyi artırdığı ve işlerin çok yavaş ilerlediği ileri sürülüyordu. Birliğin bu müdahaleci tavrını sürdürmesi kabul edilemezdi. Bu noktada subsidiarite ilkesi devreye sokuldu ve Birliğin yetkileri üye devletler lehine sınırlandırılarak, yetkilerin kullanımı konusunda bir denge sağlanmaya çalışıldı.”¹⁴⁸

Kösecik’e göre hizmete yerellik ilkesinin kökenleri Hıristiyan Sosyal Öğretisine dayanmakta ve 20. yüzyılda Katolik Sosyal Öğretisi bağlamında gelişim sergilemiş bir kavramdır. Bu ilkenin antlaşmalara konu edilmesinin nedeni olarak “Birliğin gerçekleşmesiyle birlikte güçlenmesi beklenen merkeziyetçiliğe karşı duyulan bir tepkinin sonucudur. Birleşmenin ve bütünleşmenin, Avrupa’nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir

¹⁴⁶ Treaty On European Union, http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf p. 13.

¹⁴⁷ Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006, s. 113.

¹⁴⁸ Yeşim Kaya, *Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler Ve Karşılaştırılmalı Değerlendirmeler Yüksek Lisans Tezi*, 2006, s. 60.

sonuç doğurması, bu ilke ile önlenmek istenmiş¹⁴⁹” olabileceği ileri sürülmektedir.

Hizmette yerellik ilkesinin Avrupa Birliği gibi çok sayıda devletin bir araya gelmesiyle oluşturulan bir entegrasyon içerisindeki gördüğü işlev ve amaç daha ziyade entegrasyonun fonksiyonelliği ve etkinliğine katkı sunması beklentisi ve Avrupa yurttaşlarının kendi ulus devletlerine ait yetkilerin ulus üstü bir oluşuma devretmeleri karşısında duydukları endişe ve isteksizliği hafifletmek için bir çare olarak görülebilir.

Öte yandan bu ilkenin ulus devletler perspektifinde gördüğü işlev bu kez yerel yönetim merkezi yönetim ilişkilerini açıklamada anahtar bir kavram olarak değerlendirilebilir. Şöyle ki; Bu ilkenin geçerliliği koşulunda, “kamusal alanda merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımında kesinlik sağlayacak bir kurum olarak işlev görebilir.” Bu ilke aynı zamanda hizmetlerin paylaşılmasında merkezi yönetime görev ancak söz konusu hizmetlerin yerel yönetimlerce etkin olarak yerine getirilememesi koşulunda verilmektedir.¹⁵⁰

Hizmette yerellik ilkesi, hizmetlerin yerine getirilmesini noktasında yerel ve merkezi düzeydeki çeşitli birimlerin görev alması, hizmeti üstlenmesi noktasındaki bir paylaşımı anlatmaktadır. Bu paylaşımındaki temel kriter ise hizmeti yerine getirme noktasında yeterlilik sağlanması halinde işlerin ve hizmetlerin yerel halka en yakın yerde yapılmasını anlatan bir ilkedir. ve aynı zamanda bu ilke merkezi yönetim yerel yönetim arasında görev paylaşımı konularında yerel yönetimleri merkezi yönetimler karşısında öncül hale taşıdığı fikrini de içermektedir denilebilir.

2.5. Yerel Yönetimler Demokrasi Ve Katılım İlişkisi

2.5.1. Demokrasi Yerel Yönetim İlişkisi

Yerel yönetimlerin kesin bir başlangıç tarihi konsun da farklı söylemler bulunmaktadır. Ancak öte yandan demokrasi tarihinin yerel yönetimlerle birlikte

¹⁴⁹ Muammer Kösecik, “Avrupa Birliğinin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, (Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Alfa Yayınları, Bursa, 2002, s. 10.

¹⁵⁰ Öner, s. 9.

ortaya çıktığı ileri sürülebilir.¹⁵¹ Siyaset bilimcilerin sürekli ilgisinin kaydığı konulardan biri haline gelen yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişkinin temel dayanağı kendi kendini yönetme ilkesidir denilebilir. Kendi kendini yönetme ilkesi beraberinde katılmayı da getirmektedir. Dolayısıyla demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülmesi daha çok, halk katılımının artırılması ile mümkün olabilmektedir.¹⁵² Günümüzde, demokrasi alanda artan talebe koşut olarak yerel yönetimlerinde önemi artmaktadır. Bu ilişkinin bir ucunda yerel ihtiyaç, talep ve beklentiler içinde bulunan bir yerel topluluk varken; diğer ucunda bu yerel ihtiyaç, talep ve beklentileri karşılama görevini üzerine almış ve karar organları yerel halkın seçim tercihi ile oluşturulmuş bir yerel yönetim teşkilatı bulunmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki salt yerel nitelikteki ihtiyaçların karşılanması ötesinde bir anlama sahiptir.

Yerel yönetimleri, demokrasi için ideal bir okul ve pratikteki işlevselliği ile demokrasinin beşiği olarak göstermek mümkündür. Bu bağlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışının siyasal gerekçesi olarak demokrasi düşüncesi yattığı belirtilmektedir.¹⁵³ “Yerel yönetim kurumunun temelinde, yerel demokrasi değeri vardır. Bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok yakından ilgilendiren konularda kendi kendini özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir.”¹⁵⁴ Vatandaşlar nezdinde, demokratik hayatın öngördüğü ilke ve davranış alışkanlığı kazanmaları ve demokratik terbiye düzeyine ulaşmalarında bu kuruluşların aracılık ettiği belirtilmektedir. Öte yandan seçilmiş yerel meclis temsilcileri açısından ise, daha küçük bir coğrafi alanda faaliyet göstermesi nedeniyle aynı zamanda seçmenleri de olan vatandaşlarla sürekli etkileşim içinde bulunması imkanına sahiptirler. Bu durum seçimle gelen yerel temsilcilerin, yerel halkın isteklerine daha duyarlı olmayı gerekli kılmaktadır. Bu alışkanlık ve

¹⁵¹ Toprak, s. 13.

¹⁵² Fatma Okur ve A.Burhan Çakıcı, “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, *Akdemik Bakış E-Dergi* Sayı. 11 2007. s. 4, <http://www.akademikbakis.org/eskisite/sayi11/makale/fatmaokur.pdf> (Erişim Tarihi: 15.08.2015).

¹⁵³ Gülise Gökçe, “Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 5, 1999, s. 1.

¹⁵⁴ Selçuk Yalçındağ, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 24, Eylül 1991, s. 124.

yöntemin iyi işletilmesi halinde ulusal meclislerin başarısına da katkı yapacak iyi bir örneğe dönüşebilir.¹⁵⁵

Demokrasi kavramının evrensel ve tek bir tanımlaması bulunmamaktadır. Demokrasi kavramına tek bir tanımlamaya sığdırmaktaki zorluk farklı sosyal sınıf ve çıkar kümesinin demokrasi kavramını kendi amaçları doğrultusunda tanımlama yoluna gitmiş olmalarında yatmaktadır. Aynı zamanda demokrasi öğrenmekten çok yaşanan bir olaydır. Kavram üzerinde hala sürmekte olan karmaşıklığın bir sebebi de toplumların eğitim ve kültür düzeyleri ile demokrasi anlayışının doğrudan ilişkili olması ve toplumdan topluma farklı yorumlanmasında gizlidir. En nihayetinde Demokrasi, üzerinden geçen bunca zamana rağmen devamlı gelişen ve kendini yenileyen bir kavram olarak geçerliliğini korumaktadır.¹⁵⁶

Yunanca kökene sahip olan demokrasi; Demos ve Kratos kelemlerinde meydana gelen bir kavramdır. Bu köklerden Demos Halk, Kratos ise gücü anlatır. Böylece kelime halk yönetimi anlamda bir kökene sahiptir.¹⁵⁷ Klasik tanımlamayla Demokrasi, halkın kendi kendini yönetmesine imkan tanıyan bir yönetim modelidir. Bu yönetim biçiminde vatandaşlar kendilerine uygulanan kural ve kararların kendilerince alınması ve yaptırıma bağlanması noktasında haklara ve ödevlere sahiptirler.¹⁵⁸

Demokrasinin sözcük anlamı; halkın kendi kendini yönettiği siyasal modeli tarif etmektedir. Demokrasi, “devlet – toplum ilişkisinin biçimini belirlemiş ve demokratik katılım mekanizmalarıyla siyasal otoritenin kullanılması meşrulaştırılmıştır. Böylece devlet toplum ilişkisinin sağlıklı tesisi için gerekli olan devlet otoritesinin sürekliliği de sağlanmıştır.”¹⁵⁹ Herkes tarafından bilinene en kısa demokrasi tanımını Abraham Lincoln tarafından yapılmıştır. Lincoln demokrasiyi “halkın, halk tarafından ve halk için yönetimi” şeklinde ifade

¹⁵⁵ Nuri Tortop, "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 1, Sayı. 3, Mayıs 1992, s. 3.

¹⁵⁶ Nagehan T. Arslan, "Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme" *C.Ü Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt. 32, Aralık 2008, s. 270.

¹⁵⁷ Mümtaz'er Türköne, *Siyaset*, Etkileşim Yayınları, İstanbul, 2013, s. 164.

¹⁵⁸ Çukurçayır, *Siyasal Katılma Ve Yerel Demokrasi*, s. 25.

¹⁵⁹ İbrahim Yıldırım, *Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004, s. 30.

etmektedir.¹⁶⁰ Demokrasi; “insanları yönetmektir bu nedenle insanlar tarafından kurulmuştur ve vizyonu, düşünceyi, sözü ve eylemi gerektirmektedir. Halkın güç verdiği kişilerce konulan kurallar ve uygulamalar olmakla birlikte kendine ve karşısındakilere saygıyı gerektiren bir modeldir.”¹⁶¹

Demokrasi kavramını farklı tanımlamalarını yapmak, değişik boyutları ile tartışmak ve eleştiriler getirmek mümkün ancak bu başka bir çalışmanın konusu olabilir. Burada demokrasiyi var eden ve demokrasinin temel değerlerinden sayılan bazı kavramları hatırlatmak gerekir kanısındayız. Bu kavramlar, halk egemenliği, özgürlük ve eşitlik, çoğulculuk ilkesi, özgür tartışma ve tolerans ortamı, katılım olgusu, azınlığın haklarının korunması, özgür ve adil seçim, hukuk devleti, temel hakların güvenceye alınması, gibi kavramlar demokrasinin temel değerleri olarak takdim edilmektedir.¹⁶²

Yukarıda sayılan maddeleri bağlamında yerel yönetimler, yönetime katılım, demokratik pratikler, özgürlük gibi demokrasinin temel değerlerinden pek çoğunun hayata geçirildiği alanlar olarak ön plana çıkarmaktadır. Böylece yerel yönetimler toplumun demokratikleşmesine yaptığı önemli katkılar nedeniyle yerel demokrasiler olarak tarif edilmektedirler. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşturulmaları ve karar alma bağımsızlığına sahip olmaları ve aynı zamanda bu kararları icra etme serbestliği, yerel halkın bu alınan kararlara katılabilme ve etkileyebilme yetenekleri, yerel yönetimlerin mali ve yönetsel şeffaflığın sağlanması, idareler arası ilişkilerin kurumsallaşması ve mali özerklik gibi konular yerel demokrasinin temel ilkeleri arasında sayılmaktadır.¹⁶³

“Yerel topluluğa kendi sorunlarının kendilerinin oluşturduğu birimlerle çözme imkanı tanınmalıdır. Mahalli idare birimleri seçimler ve partiler yoluyla siyasi yaşamda etkili rol oynamaktadırlar. Siyasi mücadelenin yaşandığı halka en yakın birimler mahalli idarelerdir. Bu açıdan değerlendirildiğinde siyasi kültür ve

¹⁶⁰ Nagehan T. Arslan, *Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme*, s. 270.

¹⁶¹ Şerif Öner, “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, (Ed. H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel, Ankara 2005, s. 57.

¹⁶² Çukurçayır, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, s. 28; Arslan, *Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme*, s. 271.

¹⁶³ Hasan Yaylı, Yusuf Pustu, “Yerel Demokrasinin İlkeleri” *Karadeniz Araştırmaları*, Sayı. 16, 2008, ss. 136- 138.

bilincin oluşturulmasında mahalli idare birimlerinin katkıda bulunduğu söylenebilir. Demokrasi bir anlamıyla belli bir yaşam şeklidir. Demokrasi öğrenilmez yaşanır. Yüzme öğrenmek isteyen birinin suya girmesinin gerekli olduğu gibi demokrasi de hayatın içinde bizzat öğrenilerek kazanılır. Demokrasi belirli bir kültür düzeyini gerekli kılar. Hayatında hiçbir karara katılmamış hep başkalarından bir şeyler beklemiş insanların demokrasiyi tam anlamıyla kavramaları oldukça zordur. Tarihsel süreç içinde demokrasi için verilen mücadeleye bakıldığında, bu mücadeleyi verenlerin belli bir bilinç düzeyine ulaşmış olduğu görülür. İnsanlar bazı haklara sahip olmalarının gerekliliğine inanmaya başladıkları an o hakkı elde etmek için mücadele etmişlerdir. Bir başka deyişle elde ettikleri hakkın bedelini ödemişlerdir. Demokratik yaşam mücadelesi Batı'da hep tabandan halk hareketi olarak ortaya çıkmış ve bugünlere ulaşmıştır.”¹⁶⁴

Yerel yönetimler, yerel bazda kendi kendilerini yönetmelerine, kendi ihtiyaç, öncelik ve sorunlarına teşhis koyup onları çözebilmelerine olanak tanıyan yapılardır. Bu durum onları demokratik kurumların en önemlilerinden bir tanesi haline getirmektedir. Yerel yönetimler demokrasi ilişkisi tartışmalarının bir yüzü demokrasini; yerel yönetimlere olan katma değerleri üzerine yükselirken diğer yüzü yerel yönetimlerin demokrasinin kurumsallaşması noktasında elverişli alanlar sunması üzerine yükselmektedir.

2.5.2. Katılım Olgusu ve Katılım -Yerel Yönetimler İlişkisi

Temsili demokrasilerde kamusal hayata ilişkin kararlar ve kanun yapma yetkisi halkın seçmiş olduğu temsilciler aracılığı ile yürütülmektedir. Ancak bu durum yani egemenliğin temsilciler eliyle kullanılması hali pratikte egemenliğin temsilcilere devri biçimine dönüşmesi gibi olumsuz bir durumu ortaya çıkarmıştır. Çağdaş demokrasiler bu olumsuzluğu ortadan kaldırma ve katılımı devamlı kılma ve niteliğini genişletme amacına yönelmişlerdir.¹⁶⁵

Katılım sözcüğü genel olarak; “a) kamu siyasetlerinin belirlenmesinde uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alma ve iktidarı kullanan kişilerin

¹⁶⁴ Arslan, Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme, s. 272.

¹⁶⁵ İbrahim Yıldırım, s. 31.

kararlarını etkilemeye yönelik tüm eylem ve işlemler; b) siyasal ve toplumsal örgütlerin etkileşimi; c) karar vermede kaynakların ve zamanın daha iyi kullanılması, amaçlara ulaşmak için çeşitli faaliyetlere girişmek ve paylaşılan amaçlar doğrultusunda müşterilerin ve ortakların yürüttüğü faaliyetlerin tümü olarak tanımlanabilir.”¹⁶⁶

Dar anlamı ile siyasal katılma; seçmen olarak vatandaşların seçim dönemlerinde oy tercihinde bulunması olarak tarif edilebilir. Ancak demokratik nitelikli bir katılım, yalnız partilerle gerçekleştirilecek kadar dar tutulamayacağı savunulmaktadır. Bu görüşe göre; seçim sonrası siyasal gücü etkileme, kamuoyu oluşturma çabaları ve etkili bir sivil toplum dinamizminin gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.¹⁶⁷ Bu cümleden olmak üzere seçimler; siyasal katılmanın olmazsa olmaz bir aracı ve hukuksal bir yönü olara değerlendirilebilir. Ancak siyasal katılım seçimlere indirgenemeyecek kadar geniş bir kavramdır.

Katılım eşit olmayan birden çok taraf arasında hiyerarşik üstünlüğe sahip tarafın kararları etkilemek amacı dönük bir çabadır. Hiyerarşik bir kademenin söz konusu olduğu taraflar arasında ortaya çıkan ve kararları kendi lehine etkilemeye çalışan bir çabanın sonucu olarak katılım aynı zamanda bir otorite ilişkisidir. Bu bağlamda katılım yalnızca otoriteyi belirleme girişiminin ötesinde onu paylaşma ve etkileme anlamına da gelmektedir.¹⁶⁸ Katılım, anlam olarak ta pek çok içeriği barındırır. Kısacası “siyasal süreçleri belli amaçlarla etkilemeyi hedefleyen bütün davranışlar ve girişimler, katılımı ifade eder.”¹⁶⁹

Siyasal katılım olgusu bireylerin içinde yer aldıkları siyasal sistemdeki otoritelerin gerek aldıkları gerekse de alacakları kararları etkilemek üzere giriştikleri inisiyatifini anlatan hareketin adıdır. Bu hareket çoğulcu parlamenter demokratik sistemlerde görülen hem yerel hem de genel siyasal etkinliklerde bireyin hükümet veya siyasal iktidar üzerinde etki yaratmak üzere baskı

¹⁶⁶ Öner, Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu, s. 57.

¹⁶⁷ İbrahim Yıldırım s. 31.

¹⁶⁸ Çukurçayır, Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, ss. 43-44.

¹⁶⁹ Bekir Parlak, “Yerel ve Ulusal Düzeyde Siyasette ve Yönetimde Katılım Pratiği: Türkiye Üzerine Bir Alan Araştırması”, (Ed. F. Neval Genç), *Kamu Yönetiminde Değişim XII. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Aydın, 2014, s. 268.

oluşturmasına veya doğrudan siyasal sürece katılmasına olanak veren bir yönü bulunmaktadır.¹⁷⁰

20. yüzyılın sonlarından itibaren demokratikleşme alanında gözlemlenen çabalar gelişmiş dünya ülkelerinde yeni bir boyut kazandı. Temsili demokrasiler için yöneltilen meşruiyet krizi gibi eleştiriler mevcut sistemlerin sorgulanmasına neden olurken klasik temel haklar, ekonomik ve sosyal haklara yeni hakların eklenmesi gündeme geldiği bir dönem yaşanmaktadır. Bu haklar arasında yerel düzeyde vatandaş edilgen bir konumdan aktif bir konuma taşınmasını sağlayacak yerel ve kentsel alanda hakları da içine alan literatüre üçüncü kuşak haklar olarak giren dayanışma hakları eklenmiştir.¹⁷¹

Yeni koşulların bir sonucunun ortaya çıkarmış olduğu bu haklar; bireylerin oy kullanma dışında her alanda ve her fırsatta aktif, etkin ve katılımcı kimliği ile yaşamını ilgilendiren kararları, karar alan mekanizmaları ile birlikte biçimlendirmesini senaryosunu siyasetçilerin yazdığı bir oyunu oynamayarak edilgen bir kimlikten etken bir kimliğe geçiş ve yaşama sahip çıkmak olarak özetlenebilir.¹⁷²

Değişen kuşular katılımı dikte ederken aynı zamanda katılım eksikliğinin neden olduğu sorunlarda siyasal katılımı zorunlu kılmaktadır denilebilir. Sosyal ve ekonomik yaşamda ortaya çıkan eşitsizlikler, yoksulluk, açlık, hastalık, eğitimsizlik, bölgesel ekonomik krizler bugün dünyada ürkütücü bir boyuta ulaşmış durumdadır. Bu sorunların arka planında katılım eksikliğine dayandırılması yaygınlaşan bir fikir olarak ileri sürülmektedir. “Sosyal yaşamın her kademesinde görülen yolsuzluklardan, eğitim sistemi bozukluğu, öğrenci sorunları, çevre kirliliği, kayıt dışı ekonomi, insan haklarının ihlaline kadar, bir çok sorunun nedeni yurttaş katılımının olmayışına bağlanmaktadır.¹⁷³” Bu

¹⁷⁰ Nevzat Güldiken, Mehmet Aslan, *Güncel Gelişmeler Işığında Siyasal Katılma*, İskele Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 15.

¹⁷¹ Akif Çukurçayır, *Siyasal Katılma Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Diğer Yöntemler*, (Ed. H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel, Ankara 2005, s. 213.

¹⁷² Çukurçayır, *Siyasal Katılma Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Diğer Yöntemler*, s. 214.

¹⁷³ S. Evinç Torlak, Zuhâl Önez, “Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’e Bakış”, (Ed. H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel Yayınları, Ankara 2005, s. 649.

bağlamda denilebilir ki katılım, bireyler açısından bir hak olduğu kadar yönetim açısından patolojik sorunları üstesinden gelmede zorunlu bir araçtır.

Siyasal katılma biçimleri arasında dilekçe vermektan, boykota ve ateşli silah kullanma ya kadar olağan ve olağan dışı davranış kalıpları sayılmakla birlikte konumuz bağlamında katılım biçimlerini örneklendirmek gerekirse şunları söylemek mümkündür. “Dilekçe yolundan, kamu web sitelerindeki oylamalara, referandumdan ulusal ve yerel seçimlere, yurttaş girişimlerinden forumlara, telefon iletişiminden sanal yolla etkileşime, yarı doğrudan demokrasi uygulamalarından gönüllülük esasıyla yapılan kamusal müşterek çalışmalara, halk meclisi uygulamalarında mahalle teşebbüslerine, canlı yayından meclis toplantılarından şeffaf ihalelere, belediyelerin meclis kararlarını alenen ilanından, hemşehrilerin yerel meclis toplantılarını izlemesine, ulusal meclis gündeminin ve birleşimlerinin kamuya açık olmasından, yasa teklifi sunmaya, gensoru ve soru önergesi yönteminin daha yaygın olarak kullanılmasından proje demokrasisine, semt meclislerinden kent meclislerine, yerel sivil teşebbüslerden vakıfların etkinliğine kadar onlarca mekanizma, katılımı gerçekleştirebilmek için alternatifler sunmaktadır.”¹⁷⁴ Bu yöntemler doğrudan ve sürekli katılım sağlama gibi avantajı içinde barındıran, katılımı sadece oy vermekle sınırlandıran dar bir boyuttan çıkaran katılım türleridir. Bu sayılan katılım alternatiflerinin pek çoğunun yerel yönetimlerde hayat bulma ve uygulama imkanına sahiptir. Yerel yönetimler, yasa ve uygulamalarında bu alternatif katılım türlerinden ne kadarına imkan tanıdığı oranda katılımcı yönü belirginleşecektir.

¹⁷⁴ Parlak, Yerel ve Ulusal Düzeyde Siyasette ve Yönetimde Katılım Pratiği: Türkiye Üzerine Bir Alan Araştırması, s. 269.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER GELENEĞİ

Türkiye'de yönetim sisteminin geleneğine yönelik saptamada bulunmak aynı zamanda Osmanlı devleti üzerine bir çalışma demektir.¹⁷⁵ Osmanlı'da 19. yüzyıl öncesi dönemde yerel ölçekte ne bir soylu eşraf grubu ne de bir aristokratik yerel eşraftan bahsedilebilir. Merkezi otorite, yerel eşrafın yerel düzlemde karar almaya katılımını her zaman geçici bir düzenleme olarak görmüştür. Sonrasında kendi atadığı merkeze bağlı kadrolar ile boşlukları tekrar doldurmuştur. Kimi zaman yerel eşrafı birbirine düşürerek, böylece merkezi idareyi, yerel dinamikler karşısında güçlü kılmayı hedeflediği zamanlar olmuştur¹⁷⁶. Merkezi yönetimin yerel dinamiklere olan bu mesafesine rağmen Tanzimat dönemi ile merkezîyetçi geleneğin devam ettiği ancak yerel unsurları da kapsayan anlayışın filizlendiği bir dönem ortaya çıkacaktır. Osmanlı'da yerel yönetim geleneğinin oluşumuna yönelik kurumsal ve hukuki düzenlemelerin başlangıç noktası olarak Tanzimat devri görülebilir. Bugünden bakıldığını bir buçuk asrın üzerinden geçtiği bu yönetsel kademelerin tarihsel birikim ve tecrübeler ile bir geleneğe dönüştüğünü söylemek mümkün. Ancak uzun Türk devlet geleneği içerisinde bu kuruluşların kısa sayılabilecek bir tarihi geçmişe sahip olması ve yine Batı demokrasilerinde 12. yüzyıldan bu güne uzanan tarihi yerel yönetimler serüveni göz önüne alındığında köklü bir yerel yönetim geçmişinden bahsetmeyi zorlaştırmaktadır.

Çalışmanın bu kısmında Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel gelişim süreci incelenecektir. Kökleri Osmanlı devletine dayanan Türkiye'deki yerel yönetimler geleneği dönemler itibarıyla ele alınacaktır. Tarihsel perspektif yanında, Türkiye'de yerel yönetimlerin oluşumuna yönelik kurumsallaşma, organlar ve hukuksal boyutları ile konu etraflıca tartışılacaktır.

¹⁷⁵ Güler, *Türkiye'nin Yönetimi*, s. 93.

¹⁷⁶ Metin Hepar, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, Doğu Batı Yayınları, 2006. ss. 75-76.

1. OSMANLI'DA YEREL YÖNETİMLER

Batı demokrasilerinde yerel yönetimler, merkezi hükümet karşısında yerel muhalefet unsurlarının güçlenmesi, idari ve mali bakımdan özerklik kazanmaları ile ortaya çıkmıştır. Bu açıdan yerel yönetimler, tarihsel dinamikler bağlamında “bölgesel muhalefet” nosyonu ile ilişkilendirilmektedir.¹⁷⁷ Bu durum demokratik bir yaklaşımdan ziyade monarşi ve feodalite gibi geleneksel yönetimlerin teknik manada yetersizliklerinden ileri geldiği belirtilmektedir. Dönemin geleneksel yönetimleri, vergi toplama, güvenlik, temizlik gibi kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel dinamiklerin desteğine ihtiyaçlar duymaları kent yöneticilerine ek olarak Rat, Council gibi istişari kurulları ortaya çıkmasına sebep olmuştur.¹⁷⁸ Bu sebep-sonuç ilişkisi zamanla yerel düzeyde komünlerin kendi kendini yönetmesi halini alan yerel yönetim yapılarına dönüştü.

Batı Avrupa'da yerel yönetim alanında bu gelişmeler yaşanırken farklı devlet geleneğine sahip Osmanlı devletinde Batı'dakinden farklı bir düzlemde yerel yönetim uygulamasının geliştiği söylenebilir. Osmanlı devleti bütün geleneksel imparatorluklarda olduğu gibi bir taraftan otoriter ve öte yandan demokrasiden ve geniş siyasal katılımdan uzak bu minvalde mahalli demokrasiye yabancı bir yönetim sistemine sahipti.¹⁷⁹ Bir kere idari ve siyasi tarihimizde; otoritenin tek ve merkeziyetçi eğilim karşısında bölgesel muhalefet ya da genel manada muhalefet iklimi gelişmemiştir. Hatta merkezi idareyi temsil eden padişah, kendinse karşı oluşabilecek her türlü muhalefet davranışını dinen ve siyaseten gayri meşru görüyor ve bu kimseleri “asilik ve hainlikle” suçluyordu. Bu bağlamda Tanzimat dönemine gelindiğinde muhalefet anlayışında da değişme ortaya çıkacaktır. Meşru bir muhalefet kavramı Tanzimat ile birlikte Osmanlı devlet yönetiminde yer bulmaya başlayacaktır¹⁸⁰. Yenileşme dönemi olarak kabul edilen ve Tanzimat Fermanının ilanı ile başlayan süreç Osmanlı devletinde vilayet

¹⁷⁷ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 229.

¹⁷⁸ Fehmi Akın, “Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Türk İdari Yapısındaki Yeri”, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya, 2015, s. 35.

¹⁷⁹ İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2011, s. 11.

¹⁸⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 229.

yönetimi, yerel yönetimler, belediyecilikte köklü bir değişim hareketinin başlangıcıdır.¹⁸¹

Tanzimat Fermanı ile yeni bir devir ve yeni kurumlardan bahsetmenin zamanı gelmişti. Muhassıl meclisleri ve daha sonra oluşturulan vilayet, liva ve kaza idare meclislerinde, vilayet temyiz divanlarında ve belediye meclislerinde yerel temsilcilerin olması azda olsa katılım ve temsil odaklı siyasetin merkezi hükümet bürokratlarının etkisi yerine yerel eşrafın ve gücün etkisi anlamına gelmekte idi.¹⁸² Türk Yönetim Sistemi'ne, Batılı anlamda yerel yönetimler pratiği Tanzimat'la başlayan dönemin ürünü olarak yerleşmiştir.

Tanzimat'tan önce Batılı anlamda yerel yönetim sistemin olmayışına karşılık Batı'da yerine getirilen kimi kentsel hizmetler, klasik dönem Osmanlı'da esnaf örgütleri, vakıflar ve kadı adı verilen kimseler tarafından görülmekteydi.¹⁸³ Osmanlı'da Batılı anlamda yerel yönetim geleneğinin geçmişi Tanzimat ile başlamasına rağmen Osmanlı idari sistemi içerisinde kentsel ve yerel hizmetleri yürüten kendine özgü kurum ve kimseler çok önceki tarihlerde de söz konusudur. Osmanlı devlet sistemi içerisinde şehir yönetimi, yerel hizmetler ve yerel yönetimler konusuna, yasal ve yapısal çizgide ciddi değişimlerin olduğu Tanzimat'tan sonrası ve Tanzimat öncesi dönemler olarak ayrı ayrı bakmak doğru olacaktır.

1.1. Tanzimat Öncesi Dönemde Osmanlı Yönetim Yapısı Ve Yerel Yönetimler

19. yüzyıla gelene kadar Osmanlı devletinin taşra halkının yönetime katılması, demokratik ve özgürlükçü bir yerel yönetim teşkilatlanması gibi bir gündemi olmamıştır. Aynı istek yerel ahalinin talepleri arasında da yer almamıştır. Klasik dönemde Osmanlı devletinin hakim olduğu coğrafyanın genişliği idari ve mali bir takım devlet görevlerinin yerine getirilmesini ve kontrol kurulmasını zorlaştırmakta yine bürokratik kadroların yetersizliği ve teknolojik imkansızlıklar

¹⁸¹ Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri*, İş Bankası Kültür Yayınları, 2010, Önsöz'den.

¹⁸² M. Akif Çukurçayır, *Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*, Çizgi Kitapevi, 2011, Konya, s. 146.

¹⁸³ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 124.

bu durumu olanaksız kılmakta idi. Buna koşut olarak Osmanlı devlet yönetimi bu zorlukları aşmada yerel halk ile vergi konusunun saptanması, vergilerin tahsili sorunlarında merkezi hükümet temsilcileri ile dayanışma içindeydiler. Bu durum bir yerel yönetim anlayışının başlangıcından ziyade merkezi yönetimin düzenlediğı bir yönetsel usuldür. Bunun yanında yerel halk temsilcileri olarak değil ancak danışma görevi gören o bölgenin zenginleri (vücu) veya ruhani reisler vardı. Bu gurupların yerel çıkarları yöneticilere kabul ettirdiğı ve devlet ile arabuluculuk rolü üstlenmiş olmaları nedeniyle yerel ahali üzerinde bir nüfuz gücüne sahiptiler. Seçimle oluşmuş bir yerel yönetim sistemi söz konusu değildi. Keza güçlü bir merkezi yönetim unsuru olarak bir vali, komutan veya kadı karşısında herkes emir kulu konumundaydı.¹⁸⁴ Osmanlı'nın geniş yüzölçümüne sahip topraklar üzerinde hakimiyeti, merkezin taşradan güç aldığı ve taşranın da merkezden onay bularak hüküm sürdüğü karşılıklı bağımlılık ilişkisi etrafında mümkün olabilmıştır.¹⁸⁵

Osmanlı devleti teşkilatı, eyalet, sancak (Liva), kaza ve köy kademelerini esas alan mülki taksimat biçiminde bir yapılanmaya dayanmaktadır. Eyalet ve sancak adı verilen bölgelerde eyalet ve sancak yöneticileri adı verilen kimselerin esas görevi, kendi bölgelerinde güvenlik ve askerın yönetimi ile ilgilenmek gibi daha çok askeri birimler olarak görev üstlenmek durumundaydılar. Klasik dönem olarak adlandırılan bu dönemin şehir yönetimi ve aynı şekilde şehir civarındaki kırsal birimlerinin mülki yönetimi ve yargı görevlerini ilmiye sınıfından gelen kadılar sorumlu idi.¹⁸⁶ Tanzimat'a kadar Batılı anlamda bir belediye ve yerel yönetim modeli Osmanlıda mevcut değildi. Ancak bu dönemde kadılık kurumu yanında yerel kamu hizmetlerinin görülmesinde vakıf sistemi ve buna ek olarak meslek dayanışmasından doğan lonca teşkilatı da beledi hizmetlerin görülmesinde önemli bir rol görmekteydi.¹⁸⁷

¹⁸⁴ Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, s. 11.

¹⁸⁵ Güler, Türkiye'nin Yönetimi: Yapı. s. 103.

¹⁸⁶ Akın, s. 36.

¹⁸⁷ Bilal Eryılmaz, "Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti", *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 1, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 389.

1.1.1.Klasik Dönem Osmanlıda Kentsel Hizmetler ve Kadılık Kurumu

Kent hizmetleri günümüzde belediyelerin varlık sebepleri ile yakın ilişkilidir. Temizlik aydınlatma, su, kanalizasyon, kent içi ulaşım v.b. sanayileşme çağında metropolleşen kentlerin bu günlük ihtiyaçları hemşerilerin kendi gayret ve çabalarına bırakılarak yürütülmesi imkansız bir hal almıştır. Ancak geleneksel Osmanlı şehirlerinin kentsel hizmetleri; vakıflar, esnafın ve mahallenin avarız sandıkları veya devletin resmi görevlileri olarak atanan kadılar tarafından yerine getiriliyordu.¹⁸⁸

Osmanlıda, her şehir ve kasaba, İslâm'ı ve Şeraiti temsil eden bir kadının idaresinde kuruldu. Kadı, diğer Osmanlı hizmetindeki memurlar gibi padişah tarafından atanması rağmen bu atamayı padişah İslam cemaatinin imamı olarak yapardı. Bu nedenle kadı, atandığı yetki alanı içindeki tüm şehir ve etrafındaki köy, mahalle ve nahiyelerde şehir topluluğunun başkanı ve tüm temsili yetkilere sahip güçlü bir konumu vardı. Padişahın huzuruna doğrudan çıkabilen ve diğer askeri ve idari yöneticilere nazaran özerk bir statüye sahipti. Şeriat ve İslam cemaati konularında padişaha karşı bir çeşit bağımsız ve özerk bir konumu olduğu ifade edilmektedir.¹⁸⁹

Klasik dönem Osmanlı yönetiminde, kent ve köylerde yerel hizmetler yerel yönetim kurumlarınca değil ancak kentin; yönetiminden ve yargı görevinden sorumlu, merkezi bürokrasinin üyesi ve onun tarafından belli süreler ile tayin olunan ilmiye sınıfından gelen kadılarca yerine getirilmekteydi¹⁹⁰. Osmanlı şehirlerinde yerel hizmetlerin yürütülmesinde en önemli kurum kadılık olduğu görülmektedir. Kadının belediye hizmetleri arasında; şehrin temizliği, esnafın çarşı ve pazar yerlerinin kontrol ve denetimi, ticaretin düzgün işleyişi, satılan malların fiyatlarının belirlenmesi ve kentsel imarla ilgili işlevleri

¹⁸⁸ İlber Ortaylı, "Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri" *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005. ss. 13-14.

¹⁸⁹ Halil İnalçık, "İstanbul: Bir İslâm Şehri" *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 177.

¹⁹⁰ Mehmet Göküş, "Türkiye'de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi", (Ed. Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitapevi, Konya, 2007, s. 300.

bulunmaktaydı.¹⁹¹ Günümüz belediye hizmetleri arasında sayılan birçok belediye görevleri dönemin kadıları tarafından yerine getirilmekteydi.

Kadı, belediye görevlerinin yöneticisi olmanın yanında şehrin yargıçısı, asayişin amiri, vakıfların denetimi gibi konularda da çok geniş görevleri yerine getirmekteydi.¹⁹² Klasik dönem Osmanlı şehir yönetiminde adli, mülki, belediye fonksiyonları birbirinden ayrılmamıştı.¹⁹³ Kadıların üstlendikleri fonksiyonlar incelendiğinde hem yürütmeye hem de yargı yetkisine sahip yetkiler ile donatıldıkları görülmektedir. Ancak kadıların hukukçu olması ve yargılama yetkisinin metbûluğundan dolayı hukuk devleti nosyonu açısından bu birleşmenin önemi vurgulanmaktadır.¹⁹⁴ Kadılar sorumluluk aldıkları bölge ve şehirlerde mülki, belediye, yargı ve kolluk görevlerini yerine getirirken, görev yerine kendi özel personeli (kapı halkı) ile gelir ve ayrıldığında da aynı biçimde kendi personeli ile giderdi. Yerel halktan da bazı kimseleri istihdam ederdi.¹⁹⁵

Üstlenilen bütün bu fonksiyonlar kadının tayin ve emriyle yine kendine bağlı memurlar eliyle yerine getirilmektedir. Kadının görevlerini yerine getirmesi sürecinde kadının görev yükü subaşı, böcekbaşı, çöplük subaşı, mimarbaşı gibi yeniçeri ocağına bağlı zabıt ve görevliler arasında paylaşılmaktaydı. Bu kimseler genel güvenlik, temizlik ve imar düzenine kadar bazı konularda kolluk görevlerini yürütmekle memurdular. Yine kadının büyük kent merkezlerinin bazı semtlerindeki ‘ayak naibi’ olarak isimlendirilen bu semtlerde kadı vekili olarak bulunan ve kadı adına narahin uygulanmasına nezaret etmek, o semtteki davalara ilk merci olarak bakmak ve esnaf teftişi gibi konularda görevleri üstlenen memurları vardı. Örneğin sadece İstanbul Surları içinde Bilâd-i Selâse’de (Eyüp, Galata, Üsküdar) kırk adet ayak naibi görev yapmakta olduğu belirtilmektedir.¹⁹⁶

Osmanlı kent yönetimi, mahalle düzeyinde bir örgütlenmeyi esas alacak biçimde teşkilatlanmıştır. Her mahalle sahibi olduğu çeşme, cami, mektep,

¹⁹¹ Seyitdanlıoğlu, s. 2.

¹⁹² Hamza Al, “Kadı’dan Şehremini’ne Belediyelerin Kuruluşu: Altıncı Daireyi Belediye”, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Araştırmaları*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 106.

¹⁹³ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 230.

¹⁹⁴ Mustafa Şentop, “Osmanlı Şehir Yönetiminde Kadılık” *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 1, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 344.

¹⁹⁵ Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, s. 12.

¹⁹⁶ İlber Ortaylı, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara 2012, s. 282.

hamam ve külliye gibi yapılarla; sosyal, kültürel ve idari bir birimdi aynı zamanda. İmam, mahallede kadının temsilcisi olarak mahallenin yönetiminden sorumlu idi. Mahalledeki doğum-ölüm, evlenme-boşanma gibi nüfus olayları ve yardımlaşma, güvelik, ikamet gibi konularda imam sorumluydu. Aynı biçimde gayrimüslimlerin yerleşik olduğu mahallelerde de imamın gördüğü vazifeler papaz ve kocabaşlar aracılığı ile yürütülmekteydi.¹⁹⁷ Kadılara görevlerinde yardımcı olan imamlar, dini bilgileri fazla olan, güvenilir ve saygın kimseler arasından padişah beratı ile atanırdı. Gördükleri vazifeler karşılığında vakıflar bütçesinden çalışılan gün karşılığı hesaplanan bir ödenek alırlardı.¹⁹⁸ Mahallelerde muhtarlık teşkilatı kurulana dek imamlar, kadının mahalle düzeyindeki mülki ve beledi amiri görevlerini sürdürmüşlerdir.¹⁹⁹

Kadıların yüklendikleri kamusal hizmetlerin çokluğuna karşın kurumsallaşmayı temsil eden çalışma ofisleri anlamında ne bir mahkeme binası nede bir belediye binasına sahip değillerdi. Bu durum başkent İstanbul içinde aynıydı. Kadılar, hizmetlerini hangi binaya yerleşirse oradan yürütür, burası mahkeme veya belediye binası sayılırdı. Kadılık kurumunun belediye fonksiyonlar üstlenmesine rağmen ne kadı ne de ona yardımcı personeli yerel halk tarafından seçilmesi ya da denetlenmesi ve mahalli halkın yönetime katılımı gibi bir usul söz konusu değildi. Fiyat tespiti gibi ekonomik işler, vergi konması ve toplanması gibi mali işler ile kolluk görevlerinin yerine getirilmesi işlerinde kadı halkın ve esnafın önde gelenlerine başvurduğu ve yardım aldığı olurdu.²⁰⁰

Osmanlı devletinde kadılık kurumu, beylik döneminden beri fethedilen yerlere hukuku uygulamak üzere bir kadının tayini ile başlayan uzun bir geleneğe sahiptir. Osmanlı Klasik Dönemi'nde ise kadılar; mülki, beledi, mali, askeri ve yargı konularında gördükleri kamusal fonksiyonları göz önüne alındığında, onun kadar geniş bir görev sahası içinde başka bir memur veya memuriyet kadrosu yoktur denilebilir. Ancak bu durum Osmanlı tarihinde 1826 yılında yeniçeri ocağının kaldırılması ile başlayan yeni süreçle birlikte kadıların görev

¹⁹⁷ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 231.

¹⁹⁸ Serkan Doru, "19. Y.Y'dan Cumhuriyet'e Türk Yerel Yönetim Sisteminin Doğuşu ve Gelişimi Üzerine Bir Değerlendirme" *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi* 65-85, (30), 2015, s. 70.

¹⁹⁹ Al, s. 106.

²⁰⁰ Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, s. 12.

bütünlüğünün sarsılacağı bir döneme kadar sürecektir. Kadıların asayiş görevleri görürken Yeniçeri Ocağı'ndan yardım aldığından dolayı Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması ile birlikte mülki görevi de böylece sonlanmıştır. Aynı yıl yeniçeri ocağının kaldırılması sonrası şehir idaresinde ortaya çıkan boşluğun giderilmesi amacıyla İhtisap Nezareti'nin kurulmasıyla kadının beledi görevleri de sona ermiştir. 1836 da II. Mahmut dönemine gelindiğinde Evkaf Nezareti'nin kurulmasıyla kadının vakıflar üzerindeki deneyim ve kontrolü de kaldırılmış oldu. Kadıların görev ve yetki hacmini esas azalmanın yaşandığı dönüm noktası ise Fransız mevzuatının uyarlanması ve karma nizami mahkemelerinin hayata geçirilmesi, ceza ve bidayet mahkemelerinin, vilayetlerde ise temyiz divanlarının kurulmasıdır. Kâtib-i âdilik, avukatlık ve savcılık gibi kurumların asrın sonunda adli sisteme dahil olması ile Şer'î Mahkemenin ve kadının adli yetki ve konumu güç kaybetmiştir. Kadıların yetki ve görevlerinde yaşanan zayıflamanın ötesinde 9 Nisan 1924 tarihli şer'î mahkemelerin kaldırılmasına dair kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte kadıların adli görev ve yetkileri son bulmuştur. Şer'î Mahkemelerin kaldırılması akabinde son olarak Ankara Hukuk Mektebinin açılması ve Tevhid-i Tedrisat Kanunu ve Darülfünun'un ıslahatı ile birlikte kadıların fiili görev ve eğitimi sona ermiştir.²⁰¹

Osmanlıda kadılık müessesesi, taşra yönetimi ve yerel nitelikteki beledi hizmetlerin karşılanmasında önemli fonksiyonlar gören bir kurumdu. Osmanlı devleti kurucusu olan Osman Gazi'nin ilk tayin ettiği memur, kadı ile subaşı olduğu belirtilmektedir.²⁰² Böylece kadılık kurumu, Osmanlı devlet teşkilatında daha kuruluşunda giren bir kurum olduğu tespitinden hareketle, ve yukarıdaki paragraftan olmak üzere Osmanlı ile sona eren, uzun bir ömrü olduğu görülmektedir. Bu tarihi serüveni içerisinde çok hacimli ve çeşitli kamusal görevler gören bir kurum olarak tarihteki yerine almıştır.

1.1.2. Osmanlı'da Vakıflar Ve Vakıf Sisteminin Kentsel Fonksiyonları

Batı Avrupa modeli yerel yönetim kuruluşlarının bulunmadığı Tanzimat öncesi klasik Osmanlı devrinde geleneksel toplum düzeni içinde kentsel ve yerel

²⁰¹ Ortaylı, Türkiye Teşkilât ve İdare Tarihi, ss. 260-268.

²⁰² Eryılmaz, Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti, s. 389.

nitelikteki hizmetleri sunmada kadılık kurumu yanında vakıflarda görev almaktaydılar.²⁰³ Osmanlı idaresi altında vakıflar toplumsal hizmetlerin yanında çeşitli alt yapı hizmetlerinin görülmesi gibi kentsel konularda da görevler üstlenmişlerdir.²⁰⁴ İstanbul'da olduğu gibi vilayetlerde de su dağıtım şebekesinin kuruluşu ve kanalizasyon gibi klasik alt yapı sorunları yerel halkın çabaları ve vakıfların yönettiği su kaynakları ve şebekesi ile yürütülüyordu.²⁰⁵

Terim karşılığı olarak vakıf, bir mülki kamu yararına sürekli olarak tahsis etmek anlamına gelmektedir. Toplumsal huzur sağlanmadıkça, bireysel mutluluğun sürekliliğinin mümkün olamayacağı bir felsefeye dayanan vakıf sistemi, kişisel malvarlığı gönül rızası ile kamunun kullanımına bırakılmasını anlatan hukuki ve sosyal bir sistem adır.²⁰⁶ Batı dünyasında yönetici ve zengin kesim özel saray, malikane ve şatolar inşa ederek kendi yaşam alanlarına katkı yaparken; Osmanlı idaresinde ise aynı kesim bu kez cami, medrese, han, aşevi, çeşme, köprü ve kütüphane gibi vakıf sistemi eserleri inşa etmişlerdi.²⁰⁷ Vücuda getirilen bu eserler hem toplumsal ve ekonomik niteliği olan hem de bireysel ve kentsel yaşam alanlarına katkıda bulunan eserler olduğu görülmektedir.

Osmanlı devletinde başta padişahlar olmak üzere sadrazam ve diğer devlet adamları ve zengin kimseler gücü oranında az veya çok vakıf yapmışlardır. Devletin yapmakla görevli olduğu kamusal hizmetlerden başta belediye hizmetleri olmak üzere, eğitim öğretim, sağlık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma dahası askeri alanda kurulan vakıflarla bu hizmetler kesintisiz bir şekilde vakıflar tarafından sağlanmıştır. Böylece Osmanlı şehirlerinde ticaretin yayılması ve kent kültürünün oluşması vakıf sistemi önemli fonksiyonlar görmüştür.²⁰⁸

Klasik Osmanlı dönemi büyük şehirlerinden Edirne, Bursa ve İstanbul gibi şehirlerin içme ve tarımsal faaliyetler için ihtiyaç duyulan su gereksinimi vakıflar tarafından yapılan projeler ile karşılanmaktaydı. İstanbul'da su kemeri ve

²⁰³ Mustafa Ökmen, Abdullah Yılmaz, "Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 23 Nisan 2009, s. 103.

²⁰⁴ Ulusoy ve Aydemir, s. 220.

²⁰⁵ Ortaylı, *Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri*, s. 19.

²⁰⁶ Mehmet Bayartan, "Osmanlı Şehirlerinde Vakıflar Ve Vakıf Sisteminin Şehre Kattığı Değerler", *Osmanlı Bilim Araştırmaları X-1*, 2008. s. 157.

²⁰⁷ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 232.

²⁰⁸ Bayartan, ss. 159-162.

çeşmelerin yapımı ve bakımı işleri vakıflarca yerine getirilmekteydi. Osmanlı padişahı Kanuni Sultan Süleyman devri sonrası Osmanlı ekonomi alanında yaşanan bozulmalar vakıfların gelirlerini azaltmış ve kentsel yaşamda görmüş olduğu medrese, çeşme, bend ve su yolu yapımına ilişkin faaliyetleri bundan olumsuz etkilenmiştir.²⁰⁹

Kentsel yaşam alanı içerisinde gördükleri fonksiyonlar ile vakıflar, varlıklarını 19. yüzyıla kadar sürdürmeye devam ettiler. Örneğin 1877 Belediye Kanunu'ndan sonra İstanbul'da vakıflara bağlı su idaresi şehremanetine geçmesi sonrasında şehremaneti bu görevi yerine getiremediğinden dolayı II. Meşruiyete kadar bu beledi hizmet hala vakıflarca yerine getirilmeye devam etmiştir. Ancak Belediye kurumları kentsel alt yapı tesislerinin bakımı ve onarımı bu işle sorumlu kurumlar açısından görev ikileşmesi yarattığından ve hizmetlerin sunumunda aksamalara ve kırtasiyeciliğe neden olduğu görülmesi üzerine bu görevler şehremanetine geçmiştir.²¹⁰ Kısaca Osmanlı kentlerinde sosyal, kültürel, iktisadi ve idari bağlamda şehrin fiziki görünümünde önemli etkisi olan vakıflar, şehirlerin kırsal yerleşmelerden farklı bir görünüm kazanmasına yaptığı katkıları bulunan müesseseler olarak²¹¹ tarihte iz bırakmışlardır.

1.1.3. Osmanlı Şehirlerinde Yerel Kamu Hizmetleri Ve Esnaf Loncaları

Klasik Osmanlı döneminde kentsel nitelikteki hizmetlerin karşılanmasında görev alan bir kurum olarak loncalarında önemli roller üstlendikleri görülmektedir. Yerel nitelikteki hizmetlerin karşılanması esas itibarıyla loncalarda vakıflar kadar yükümlü kurumlar arasında sayılmaktadır. Kökü, Türk - İslam ve Anadolu medeniyetine dayanan bu kurumlar yerel düzeyde ve küçük çaplı sağlık, kültür ve sosyal hizmetler sunmakla yükümlü olmuşlardır. Devletin her tarafına dağılmış bir görünüm sergileyen vakıflara karşılık loncaların faaliyet alanı daha çok kentsel mekanlardır.²¹²

²⁰⁹ Şengül, Yerel Yönetimler, s. 28.

²¹⁰ Ortaylı, Türk Teşkilat ve İdare Tarihi, s. 317.

²¹¹ Bayartan, s. 172.

²¹² Veysel K. Bilgiç, "Türkiye'de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme", (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform*, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, s. 201.

Osmanlı devletinde ticarî faaliyetlerin önemli bir unsuru olan esnaf loncaları, 13. yüzyıldan beri devam eden ahilik teşkilatının yeni bir formda devamıdır. Esnaf kişilerin ticari hayatla ilgili konuları görüşmek üzere özel olarak toplandığı odaya Lonca adı verilmekteydi. Lonca teşkilat yapısı da tıpkı ahilikteki gibi hiyerarşik bir örgütlenme arz etmektedirler.²¹³ Birliğin hiyerarşik anlamda en üst kademesinde yer alan esnaf şeyhi veya kethüdası, üye esnaflar arasından yine esnaflar tarafından seçilirdi. Daha sonra kadı tarafından sicile kaydedilir ve bu görev için ‘berat-ı şerif’ alırdı. Bu uygulamanın lonca üzerinde merkezin etkisini artıran bir sonucu olmuştur.²¹⁴

Bir tür esnaf temsilcisi olarak kadı huzurunda yapılan bir seçim sonrasında padişahın beratı ile göreve gelen kethüda (ya da şeyh) mensubu oldukları iş koluna göre kasapbaşı, çarıkbaşı, pazarbaşı, ahi baba (depbağların kethüdası) gibi farklı isimler taşırlardı. Kethüdalar seçimle göreve gelmelerine rağmen tutum ve davranışları toplum ve esnaf tarafından genel kabul gördüğü süre boyunca bu görevi ölene kadar sürdürürlerdi.²¹⁵

Osmanlı devletinde yerel mahiyetteki bir takım hizmetlerin sunulması yanında ekonomik hayatın bir düzen dahilinde işleminde ahilik teşkilâtı, esnaf loncaları ve vakıflar önemli yer tutmaktadır. XIII. yüzyılda daha Osmanlı’nın kuruluş yıllarında dini-tasavvufi karakterleriyle sosyal ve ekonomik hayatın ahenk içinde işleyişinde önemli görevler üstlenen ahilik kurumları mevcuttu. Ahi sözü Arapçada “kardeşim” anlamına gelmektedir. Anadolu’da ise Ahilik terim olarak, esnaf ve sanatkâr birliğini ifade etmek için kullanılmıştır. Ahilik teşkilatı zamanla başlangıçtaki dini ve tasavvufi özelliğinin azalması ile birlikte yavaş yavaş yerlerini esnaf loncalarına bıraktı.²¹⁶

Osmanlı toplumunda kent yönetimi, küçük üretim (zanaat) faaliyetlerinin yoğunlaştığı yerleşim birimleridir. Ancak bu üretim faaliyetleri gerek mal çeşidi

²¹³ Selahattin Bayram, “Osmanlı Devleti’nde Ekonomik Hayatın Yerel Unsurları: Ahilik Teşkilatı ve Esnaf Loncaları”, *İstanbul Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 2012, s. 81.

²¹⁴ Davut Dursun, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme”, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 97.

²¹⁵ Mehmet Seyitdanlıoğlu, *Yerel Yönetim Metinler (XVI) Esnaf Cem’iyyetleri Hakkında T’alimât” Çağdaş Yerel Yönetimler* C. 8, S. 1 Ocak 1999. s. 126.

²¹⁶ Bayram, s. 83 ve 111.

gerekse de mal miktarı yönünden sınırlandırılan bir üretim ile ticaret serbestisi olmayan bir anlayışa dayanmaktaydı. Sınırlama ve sıkı kontrole dayanan bu iktisadi düzen kentsel zanaat faaliyetinin katı bir örgütlenmesi olan esnaf teşkilatı olan loncalar yerine getirilmektedir. Kentsel yaşam içerisinde esnaf örgütlenmesi yanında çalışmayanlar, dilenciler ve her türlü marjinal grupların bile örgütlendirilip başlarına sorumlu bir kethüda tayin edildiğini ve güvenlik görevlileri nezaretinde bırakıldıkları bir toplumsal yapı arz eder. Osmanlı devletinde örneğin 17. yüzyılda sadece İstanbul'da esnaf, binden fazla dalda örgütlenmiş olduğu Evliya Çelebi'nin seyahatnamesinde belirtilmektedir.²¹⁷ Bu anlatımla, klasik dönem Osmanlı kentsel alanlarında, toplumsal ve iktisadi düzen tam bir örgütlü ve kontrollü bir yapı gösterdiği söylenebilir.

Esnaf loncalarının Osmanlı kentsel ve iktisadi alanda gördükleri temel fonksiyonlar iki ana grupta ele alınabilir. İlk olarak bu loncalar, esnaflar arasında meydana gelen anlaşmazlıkların çözümü ve yine üyelerin mesleki faaliyet ve etkinliklerini denetleme gibi görevler ile meslek içi denetim ve kontrol görevi görmektedir.²¹⁸ Bu kapsamda esnaf loncaları gerek tüketim ve gerekse de üretimin kontrol altında tutulması maksadı ile fiyatların genel seviyesini tespit etmek, kaliteyi sabit bir ölçüğe göre tespit etmek, işgücü ve işçi sayısının sınırlandırılması gibi fonksiyonlar üstlenmiştir. Böylece istihdam, kalite ve üretim miktarı ve fiyat üzerinde uyguladığı bu denetimle haksız rekabet önlenmiş ve muhtemel işsizlik ve iflas gibi iktisadi buhranların önüne geçilmiştir.²¹⁹ Günümüz kentsel yaşam içerisinde en çok karşılaşılan sorunlardan olan tüketim savurganlığı, işsizlik, iflas, ürün fiyat dalgalanmaları ve haksız rekabet gibi sosyo-ekonomik sorunlar dönemin esnaf loncaları tarafından kontrol altında tutulduğu ve sosyal ve iktisadi yaşam belli bir nizam içinde sürmesine bu loncaların katkıda bulunduğunu söylemek mümkündür.

Loncaların kentsel yaşam içerisinde gördükleri bir diğer fonksiyon ise yerel halk ile merkezi hükümet arasında arabuluculuk görevi üstlenmiş olmaları ve merkezi yönetimin taşradaki idarecilerine yardımcı olmalarıdır. Merkezi hükümet

²¹⁷ Ortaylı, Türk Teşkilat ve İdare Tarihi, ss. 293-297.

²¹⁸ Mehmet Seyitdanlıoğlu, Yerel Yönetim Metinler (XVI) Esnaf Cem'iyetleri Hakkında T'alimât s. 126.

²¹⁹ Ortaylı, Türk Teşkilat ve İdare Tarihi, s. 299.

ile şehir nüfusu arasında bir nevi köprü vazifesi görmektedirler. Bu kapsamda lonca kethüdaları bir yandan hükümetin emirlerini yerel sahaya aktarıyor ve aynı zamanda bunlara uyulup uyulmadığını takip etmek gibi bir görevi yerine getiriyordu. Yine lonca teşkilatı loncalardan alınan vergileri topluyor ve önceden saptanan ve tüm loncaların sorumlu olduğu tutarı üyeler arasında paylaşıyordu. Kendi iç ilişkilerinde sınırlı bir özerk alan tanınmasına karşılık merkezi yönetim karşısında çok sayıda ve aralarında koordinasyonun bulunmadığı bölünmüş yapı sergileyen meslek loncaları merkezi hükümet karşısında “muhalafet” olarak etkisi söz konusu değildi. Bu durum kentlerin yönetimlerini üstlenebilecekleri özerk kent yönetimi oluşturmalarına engel bir haldir.²²⁰ Esnaf loncalarının yerel düzeyde üstlendikleri bu fonksiyonları ile günümüz sivil toplum kuruluşlarının ilk nüveleri olarak tarif edilebilir.

Osmanlı kentsel dokunun önemli bir aktörü olan esnaflar, Avrupa’da yaşanan sanayi devrimi ile bir durgunluk evresine girmiştir. Bu dönemde Avrupa’da gelişen endüstri ile ucuz ve bol ürün akışı, ithal malların iç pazara girmesi gibi sonuçları ile geleneksel üretim yapan Osmanlı esnaf ve zanaatkarları kendilerini rekabetin içinde bulmuşlardır. Esnaf kuruluşları bir yandan ekonomik sorunlar yaşarken diğer yandan Tanzimat’ın ilanını ile birlikte Osmanlı kent yönetimi yeniden yapılanmaya tabi tutulmuş ve önce İhtisab Nezareti kurulması ve ardından modern belediyelerin kent yönetimine adapte edilmesi ile birlikte idari bakımdan modern ve işlevsel kent yönetimi şekillendirilirken başlangıçta kentsel fonksiyonlarda üstlenen esnaf locaları bu yeni Osmanlı şehir örgütlenmesi içinde bir tür sivil toplum unsuru olarak cemiyetleşmeye başladıkları görülmektedir. 7 Mayıs 1911 tarihinde yürürlüğe giren Esnaf Cem’iyetleri Hakkında T’alimat ile çökmüş olan loncalar esnaf cemiyetlerine dönüşmüş oldular.²²¹

Günümüz yerel yönetim teşkilatlarınca yürütülen bir çok yerel nitelikteki kamusal görev ve hizmetler Tanzimat öncesi dönemde Batı tipi yerel yönetim kuruluşlarına sahip olmayan Osmanlı devlet teşkilatı içerisinde başta kadılık kurumu olmak üzere vakıf kuruluşları ve esnaf loncaları tarafından yerine

²²⁰ Dursun, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme, ss. 97-98.

²²¹ Seyitdanlıoğlu, Yerel Yönetim Metinler (XVI) Esnaf Cem’iyetleri Hakkında T’alimat, s. 127.

getirilmiştir. Tanzimat dönemine kadar Osmanlı devletinde yerel yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarından bahsedebilmek mümkün değildir. Ancak yukarıda anlatıldığı üzere modern yerel yönetim kurumları henüz klasik dönem Osmanlı sistemi içerisinde hukuki ve yapısal bir hüviyete kavuşmamış olsa da kentsel ve yerel nitelikteki kamusal hizmetler aksamamış ve dönemin kadılık kurumu, vakıf sistemi ve esnaf teşkilatlanması olan lonca kuruluşları gibi birimler tarafından yerine getirildiği görülmektedir.

1.2. Tanzimat Sonrası Dönemde Osmanlı’da Yerel Yönetimler: Batılı Anlamda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı

Batılı manada Osmanlı’da yerel yönetim statüsünün tarihi, merkeziyetçilik eğiliminin yerleştiği, azınlık unsurların etnik hâl kazanması ve siyasal katılım elde ettikleri, yabancı devletlerin Osmanlı devleti üzerinde baskılarının arttığı bir döneme denk düşmektedir.²²² Kastedilen dönem Osmanlı devletinin yeniden yapılanma çabalarının arttığı ve aynı zamanda devletin son yüzyılı olan Tanzimat’ın ilanı gerçekleştiği dönemdir.

“Tanzimat” ifadesi bir devrin isimleştirilmesidir. Bu devre ismini veren Tanzimat deyimini devrin bürokratlarının koyduğu bir addır. “Tanzimat-ı Hayriye” olarak kullanıldığı görülmektedir. Tanzimat, ne ıslahat nede inkılaptır. Ortaylı; bu deyimini anlamının sözlüklere bakarak arama yerine o dönemin uygulamalarına bakarak anlam vermek gerektiğini söylemektedir. Bu bağlamda Tanzimat sadece bir yeniden yapılanma (reorganizasyon) değil, bütün bir yüzyılın ve hayatın yeniden düzenlenmesi olduğu ve en önemlisi deyimini kanunlaştırma manasına geldiğini ifade edilmektedir.²²³

3 Kasım 1839 tarihinde Tanzimat İlanı ile birlikte ülke yönetimini merkezi bir yönetim anlayışı ile yeniden biçimlendirirken yerel yönetim alanında başta İstanbul Şehri olmak üzere bütün devlet sathında hukuki bir düzleme oturtulan modern belediyeçiliğin temellerinin atıldığı yeni döneme girilmiştir.²²⁴ Tanzimat

²²² Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000, s. 124.

²²³ İlber Ortaylı, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler”, *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 72.

²²⁴ Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeçiliğin Doğuşu*, s. 3.

ile birlikte artan merkezîyetçilik beraberinde yerel yönetimlerin ortaya çıkması sonucunu da ortaya çıkarmıştır. Bu ikilemin arkasında yatan sebep bir taraftan yönetimin etkin ve hızlı işleyebilmesi amacıyla yerel yönetimlere hareket serbestliği ve yetkiler transfer edilmek istenirken; diğer taraftan ayrılıkçı eğilimlerin filizlendiği geniş coğrafyaya hakim olan devlet toprakları üzerinde merkezîyetçi politikalar ile birlik ve kontrolü sağlamayı hedeflemektedir.²²⁵ Bu bağlamda Tanzimat dönemi idari reformlarının temel niteliği olarak modern anlamda yerel yönetimlerin doğuşu için gerekli olan ortamı hazırlamış olmasına rağmen merkezîyetçilik eğilimi ağır basan tarafı da bulunmaktadır.²²⁶

Tanzimat dönemi yenileşme çabaları, yönetimde yapısal değişim hareketinin yaşandığı bir dönemin yapı taşlarını oluşturmaktadır. Bu dönemde bakanlık sistemine geçilmiş, Meclis-i Dar-ı Şura-yı Askeriye (1836), Meclis-i Vala-yı Adliye (1838), Meclis-i Umur-u Nafia (1838), Meclis-i Maarif-i Umumiyye (1846), Meclis-i Maliye (1846), Meclis-i Tanzimat (1854) ve Şura-yı Devlet (1868) gibi meclisler oluşturulmuştur. Yine ülkenin mülki idari yapısı eyalet yönetiminden vilayet yönetimine değiştirilmiştir.²²⁷

Kamu yönetimi örgütlenmesinde yaşanan değişim Kıta Avrupa'sı ve başta Fransız yönetim modelinden esinlendiği belirtilmektedir. Fransız yönetim tecrübesi sadece kamu yönetimi disiplinine esin kaynağı olmamış aynı zamanda yerel yönetimler konusunda da Türk yönetim sistemine ilham vermiştir.²²⁸ Böylece Fransız yönetim modelinden etkilenen Türk yerel yönetim sistemi merkezi teşkilatlanma ve taşra yapılanmasında bu sistemin argümanlarını örnek alır biçimde bir yapılanma tercih etmiştir.²²⁹ Ancak ne var ki Fransız sistemini örnek alan bazı yeni idari birimler kurulmuş olmasına karşılık bu birimler yerel düzeyde kamu hizmetlerini yerine getirmede merkezi idareye büyük ölçüde bağlı kalmıştır.²³⁰ Zaten Tanzimat hareketinin asıl amacının da demokrasiyi değil, devlet gücünün tek merkezden yönetilip, yönlendirilmesini esas alan tıpkı

²²⁵ Göküş, s. 301.

²²⁶ Akın, s. 36.

²²⁷ Al, s. 106.

²²⁸ Tortop, vd, Mahalli İdareler, s. 75.

²²⁹ Doru, s. 73.

²³⁰ Demokaan Demirel, "Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Kamu Reformları" *The Journal Of Academic Social Science Studies*, Volume 5, Issue 8 p. 475-487 December 2012, s. 476.

Metternich’ci Avusturya ve otokratik Rusya İmparatorluğundakine benzer güçlü bir merkeziyetçi devlet yapısının oluşturulmasını sağlamaktı.²³¹ Ancak öte yandan; merkeziyetçilik eğilimi ağır basmasına rağmen Tanzimat dönemi yeniden yapılanma çabaları yerel düzeyde yeni yapılar ve kurumların inşasını beraberinde ortaya çıkarmıştır.

1.2.1. Yerelleşme Bağlamında Tanzimat’ın İlk Örneği: Muhassıllık Meclisleri

Tanzimat’ın ilanından sonra taşra idaresinde yapılan ilk değişiklik muhassıllık ve muhassıllık meclislerinin hayata geçirilmesi olmuştur. Tanzimat öncesi dönemde merkezi yönetim belli bir bölgeden toplanacak olan vergiyi açık artırma usulü ya da iltizam usulü denilen bir yöntemle ihaleyi alan hak sahibi (Mültezim) tarafından toplanırdı. Tanzimat ile birlikte başlayan yenileşme çabalarının, mali boyuttaki reformları çağın gerisinde kalan ve iltizam usulü ile vergi toplama biçiminin değişimini gündeme getirdi. Bu maksatla Tanzimat’ın ilanı ile birlikte iltizam usulüne son verilerek bir bölgeden toplanacak olan vergilerin kişilerin gelirine göre ve tek bir vergi olarak alınması karlaştırıldı.²³² Muhassıllık meclisleri Tanzimat öncesi dönemi de uygulanan iltizam usulünün terk edilmesi ve yeni dönemde bu görevi yürütmek üzere iltizamın yerine konulan yapılanmaya verilen addır.

Tanzimat ile birlikte mali konularda valilerin yetkileri kısıtlanmış, vergi toplanması konusunda iltizam usulü terk edilerek, bu görev muhassıl (vergi tahsildarları) adı verilen memur kişilere bırakılmıştır. Vergi toplama görevini, merkezin atadığı bir görevliyi tayin ederek merkezileştiren bu uygulama aynı zamanda merkez karşısında yereli de kapsayan bir anlayışı içermektedir.²³³

Muhassıllık meclislerinin oluşturulmasındaki amaç, vergi toplamak gibi devlet açısından önemli bir fonksiyonun yerel ayan ve eşrafın elinden alınması ve kötü uygulamaların önüne geçilmesi mali merkeziyetçilik sisteminin yerleştirilmeye çalışılmasıdır. Ancak oluşturulmaya çalışılan yeni usulün aynı

²³¹ Ortaylı, Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler, s. 75.

²³² Fatih Sadık Torun, “Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876), (Ed. Y. Kemal Taştan), *Karadeniz Araştırmaları*, C. 8, S. 32, Ankara, 2012, s. 82.

²³³ Demokaan Demirel, s. 479.

zamanda yereli de tanıyan bir yönü vardı. Babıali Bürokratları, vergi konusunun ve miktarının belirlenmesi, nüfus ve emlak tespitinde, vergilerin toplanmasında her ilin ileri gelenleri ile danışmayı ve onların yardımını gerekli görüyordu. Bu maksatla vali derecesinde yetkili muhassıl adı verilen vergi tahsildarları, görevini yerine getirmesinde kendilerine yardımcı olacak olan meclislerin oluşturulması ile muhassıllık meclisleri (Memleket Meclisi) ortaya çıktı. Bu meclisler Türk tarihinde yerel yönetim kurullarının sınırlı bir anlamda ilk örneklerinden biri olarak ifade edilmektedir.²³⁴

Bu meclislerde muhassılın yanında ona yardımcı olmak amacıyla iki katip, o yerin hakimi, müftüsü, asker zabiti ve ileri gelenlerinden dört kişi ve gayrimüslim halkın bulunduğu yörelerde Metropolit veya Hahambaşı mecliste yer alabiliyordu. Yerel halktan temsilcilerin meclise gerek seçimle girmeleri gerekse de tayin ile girmeleri yerel yönetimin başlangıcı olarak görülmektedir. Bu meclislerin merkezi yönetim karşısında özerklik veya hukuki kişilikleri bulunmadığı gibi varlıkları merkezi idarenin tasarrufuna bağlıydı. Temel fonksiyonları mali konularda merkezi yönetim adına iş yapmak olan bu meclisler yerel temsilcilerin yasal bir düzlemde burada görev almaları, kendi varlıklarını kabul ettirmeleri, bir yönüyle Osmanlı devletinde olmayan bir örnek olarak siyasal katılmayı gerçekleştirmiş olmaları, idari ve siyasi konularda kanaat belirtmeleri, iradelerini kullanabilmeleri yerel yönetimlerin başlangıcı açısından önemli bir aşama olarak görülebilir.²³⁵ Yerel temsilcilerinde vergi tespiti ve toplaması gibi bir konuda rol üstlendiği ve meclis örgütlenmesi özelliği gösteren bu yapılanma modern manada yerel yönetimlerin ilk nüvelerinden biri olduğu söylenebilir.

Bu meclislere üye olarak görev alabilmek için seçilmiş olmak gereği bulunmasına rağmen ön görülen seçim sistemi uygulanamayan yeniliklerden biri olarak kalmıştır. Meclislerde üye olarak yer alabilmek için öncelikli koşul o bölgenin tanınmış, en muktedir ve atıf zatlarından olma, devlet umuruna, memleket ahvaline oldukça vakıf kişiler arasından olmaktı. Ayrıca bu koşul tek başına meclis üyeliği için yeterli değildi. Bu koşula ek olarak her köyden kura

²³⁴ Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, ss. 32-33.

²³⁵ Dursun, ss. 99-100.

sonucu belirlenen beş kişi, kaza yerleşim birimlerinde ise emlak sahibi ve iktidar erbapları arasından büyük şehirlerde 50, orta ölçekli yerleşim yerlerinde 30, daha küçük kasabalarda ise 20 temsilci seçilerek daha sonra ilk olarak belirlenen bu üyeler arasından kura ile asıl meclis üyelerini seçecek olan ikinci kademe seçmenler belirlenecekti. İkinci derece seçmen olarak belirlenen seçmenler ise meclis üyeliğine aday kişileri karşına alarak pusula usulü oy kullanmaksızın olsun- olmasın tercihi ile meclis üyelerini tayini gerçekleştirecekti.²³⁶

Yukarıdaki paragraftan olmak üzere Osmanlı devletinde seçim olgusunun ilk örnekleri ‘ilkel’ bile olsa bu meclislerde ortaya çıktığı söylenebilir. Ancak ilerleyen zamanda bu meclisler bazı bölgelerde, yerel temsilcilerin istek ve baskıları ile karşılaşmaları neticesinde vergilerin toplanmasında zorluklar ortaya çıktı. Bazı bölgelerde ise merkezi yönetimin takdirini kazanmak için halkı ödeme kabiliyetinin üzerinde bir vergi yükü altına soktular. Yaşanan bu olumsuzluklar neticesinde muhassıllıklar kaldırıldı yerine valilerin yetkisine çalışmalarını memleket meclisleri olarak varlıklarını sürdürdüler. 1849 yılında padişah Abdülmecid döneminde yayınlanan bir yönetmelik ile meclislerin statüsü yeniden düzenlendi. 1864 Vilayet Nizamnamesi kadar uygulamada kaldı.²³⁷

1.2.2. İstanbul Şehremaneti’nin Kurulması

Doğu geleneğinde şehirler devletten sonra gelir. Şehirlerin varlığı devletler varlığına dayalıdır. Böylece şehirler devletler sayesinde kurulur ve devletin varlığına bağlı olarak süreklilik gösterirler. Şehirler ve bölgeler devletin tebaası gibi onun aslı unsuru halindedirler. Bu ilişkinin doğal sonucu olarak şehirlerin varlığı devletin güçlü ve ihtişamlı dönemlerinde şehirlerde gelişir. Aksi gelişmelerde yani devletin zayıfladığı, gücünü kaybettiği dönemlerde devletin şehri kontrol etme gücü kırılır²³⁸. Klasik dönem Osmanlı devlet idaresi içinde yerel yönetimler ve belediye teşkilatı gibi bir düşünce hiç olmamışken; şehir yönetimi ve günlük yerel kamu hizmetlerini yürütecek bir örgütlenme biçimi

²³⁶ Güler, *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, s. 124.

²³⁷ Akın, s. 37.

²³⁸ Ömer Dinçer, “Yerel Yönetimlerin Yapılandırılması ihtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 290.

olarak belediye teşkilatlarına gereksinme tam da Osmanlı devletinin son yüzyılına denk düşmesi şaşırtıcı bir gelişme değildir.

19. yüzyılın ortasında denk düşen bir zaman dilimi içinde 2 Zilhicce 1271 (16 Ağustos 1855) tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul'da "Şehremaneti" adıyla yeni bir idari birim kuruldu. Bu birim günümüz ifadesiyle yerel yönetimi ilgilendiren belediye hizmetlerini görmek üzere kurulmuştu. Aynı tebliğ ile kısa bir zaman önce kurulan ve şehrin yerel nitelikteki kamu hizmetlerini karşılamakla görevli İhtisap Nezareti de lağvedildi.²³⁹ İstanbul'da Şehremaneti adı ile bir belediye kurulması bir tebliğ sonucunda olmasına rağmen bu sercin gerisinde yatan esas gerçeklik 1954 Kırım Savaşı'nda Rusya'ya karşı birlikte savaşmak üzere Avrupa Devletleri ile kurulan ittifakta yatmaktadır. Nitekim Avrupa Devletleri ile kurulan bu ittifakın bir maliyeti vardı. Islahat Fermanı ile ete kemiğe bürünen bu maliyet Osmanlı devletindeki azınlıklara yeni haklar ve önemli güvenceler getiriyordu. Avrupalı çok sayıda subay ve askerinin savaş döneminde İstanbul'a yerleşmesi ile zaten yetersiz olan alt yapı ve diğer belediye hizmetleri iyileştirilmesi konusunda bir istek ortaya çıktı. gerek İstanbul'a yerleşen Avrupalılar tavsiyeleri gerekse de Osmanlı'nın Avrupa'ya hoş görünmek ve memnun etmek gibi bir gayretin içine düşmesi sonucu olarak İstanbul'da bir belediye örgütü ortaya çıktı.²⁴⁰ Modern belediye teşkilatının Osmanlı devlet idaresi içerisinde ortaya çıkmasında yerel ihtiyaçlar ve yerel dinamiklerin rol oynamadığı görülmektedir. Bunu önemli bir noksanlık olarak not düşmek gerekir.

Batı'da, şehirdeki halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılaması amacıyla kurulan belediyenin karşılığı 'municipalite' dir. Sözcüğün kökeni eski Roma'da ilhak edilen sitelere verilen bir isim olan municipe teriminden gelmektedir. municipe'ler, kendisine ait toprak parçası üzerinde yaşayan, bu alanda kendi kendini yöneten ve bir takım mahalli yetkileri ve siyasi özellikleri bulunan en küçük idari birimlerdir. Roma bölündükten sonra, bilhassa Batı Roma'da municipe'ler toprak sahiplerinin kontrolüne geçmiş feodallerin malikaneleri zamanla idari bir birim haline gelmiştir. Zaman içinde özellikle ticaret ve sanayini geliştirmeye başladığı dönemden sonra Avrupa'da ekonomik güç feodal yapıdan

²³⁹ Ziya Kazancı, *Osmanlı'da Yerel Yönetim*, Kayılhan Yayınları, İstanbul, 2014, s. 35.

²⁴⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 235.

ayrı olarak yeni şehirler kurulmuştur. Bu şehirlerde kamu hizmetleri ve kolluk faaliyetleri gibi işler halkın parasıyla ve halkın denetimine dayalı olarak yürütülen özerk bir yapıya bürünmüş yani mahalli bir yönetim doğmuştur.²⁴¹ Batı'da belediyeler uzun bir evrimin sonrasında ortaya çıkarken Osmanlı'da bu durum daha ziyade bir mecburiyet ve özentinin sonrasında oluşmuştur.

İstanbul'da kurulan şehremaneti, İstanbul belediyesinin adıdır. Belediyenin yönetici ya da belediye başkanı karşılığı olarak ise Şehremini veya Şehir Emmini ismi verilmiştir.²⁴² Bu beledi teşkilata, İstanbul'da yaşayan halkın zorunlu ihtiyaçlarını karşılamasına yardımcı olacak, narh işlerini takip edecek, yol ve kaldırım gibi altyapı işlerini görecektir, şehrin temizlik ve aydınlatma gibi hizmetlerini karşılayacak, çarşı ve pazar yerlerini denetimini yapacak, daha evvel İhtisap Nezaretince görülen vergi ve resimlerin tahsilatını yapıp hazineye teslim etmek gibi görevler verilmiştir.²⁴³ Yeni kurulan bu örgüt Batı ülkelerinde şehirlerin yapmakta olduğu benzer fonksiyonları görmek üzere görevler üstlenmek üzere kurulmuştur.²⁴⁴ Ancak Türk tarihinde modern belediyelerin ortaya çıkması uzun bir geçmişi olan ve geleneklerden beslenen bir anlayıştan ziyade doğrudan modernleştirmeci bir bürokratik kadronun şehirleri fiziki koşullar ve kamu hizmetleri yönünden yeniden yapılandırmak maksadı ile gerçekleştirmek istedikleri bir reformun sonucu olarak ortaya çıkmıştır.²⁴⁵

Şehremaneti adıyla oluşturulan belediye örgütünün karar ve yürütme organları şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktadır.²⁴⁶ Belediyenin yürütme organı olarak hükümet organınca atanan bir şehremini ve onun yanında atama usulü ile tayin olunacak 12 kişiden oluşan bir şehir meclisi bulunmaktaydı. Şehremini meclisinde başkanı konumunda görev almaktaydı. Şehreminine iki yardımcısı aynı zamanda bu meclis doğal üyesiydi. Meclis üyelerinin üçte ikisi yılda bir kez yeniden değişik kesimleri temsil edecek şekilde ataması

²⁴¹ Dinçer, s. 291.

²⁴² Eryılmaz, Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti, s. 399.

²⁴³ Cengiz Sunay, "Türkiye'de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi" *Yerel Siyaset*, Okutan Yayınları, İstanbul, 2008, s. 55.

²⁴⁴ Tortop vd., s. 75.

²⁴⁵ Ortaylı, Tanzimat Devrin Osmanlı Mahalli İdareleri, s. 119.

²⁴⁶ Demokan Demirel, s. 480.

öngörülüyordu.²⁴⁷ Şehremini, iki yardımcısı ve diğer 12 meclis üyesi ile toplam 15 kişiden oluşan meclisli bu örgüt şehremanetinin yönetimini üstlenmişti. Ancak şehremaneti daha kuruluşunda merkezi idarenin bir şubesi biçiminde; Ticaret, Nafia, ve Maliye Nezaretiyle ilişkilendirilmişti. Belediye kavramı bile tam olarak anlaşılamadığından bütçe olanakları merkezi idarenin bütçesinden karşılanmaktaydı.²⁴⁸

İstanbul'da 1854 yılında Şehremaneti idaresinin kurulmasıyla doğmuş olan ilk belediye teşkilatı bugünkü biçimiyle bir belediye teşkilatı özelliği taşıyordu. Bir kere mali ve idari özerklikleri yoktu. Yine yerel halkın yönetime aktif katılım olanakları sunulmadığı gibi meclis üyeler halkın seçimi ile belirlenmiyordu.²⁴⁹ Modern anlamda yerel yönetim nosyonu ile mahalli nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere yerel sakinlerin tercihleri ile karar organları teşekkül etmiş, idari ve mali (kimi ülkelerde siyasi) özerkliği bulunan kuruluşlar kastedilmektedir. Ancak ilk haliyle Osmanlı belediye örneği olan İstanbul Şehremaneti'nde bu özelliklerden karar organlarının seçimiyle belirlenmesi, karar alma ve uygulama noktasında merkezde bir bakanlık ile ilişkilendirilmiş yani idari bakımdan özerkliği bulunmayan yine kendi bütçeleri yerine merkezi yönetim tarafından finanse edilen bir kuruluş olmaları bağlamında mali özerklikleri bulunmayan teşkilat olarak ilk belediye örneği başarısız bir deneme olarak görülebilir.

Oluşturulan şehir meclisleri Batı örneklerinde olduğu gibi belediyelere yakışır konuları ele alacak ve karara bağlayacak tarzda bir düşünce ile oluşturulmuşlardı. Ancak önemli sorun alanları ve konularla ilgili taslak ve nizamnameler merkezi hükümete sunuluyor ve onay alması ve sonrasında yürürlüğe girmesi bekleniyordu. Ancak bu süreç ciddi zaman alıyordu. Başlangıçtaki düşüncenin aksine belediye teşkilatının karar alma özerkliği bir yana meclis ehil ve işlek bir çalışma düzeni bile oluşturamadı. Merkezi yönetim klasik Osmanlı döneminde olduğu gibi en küçük nüanslara bile müdahale etmeye devam ediyordu. Şehremaneti kurulması üzerinden 3-4 ay geçmesine karşın göze çarpan hiçbir faaliyet ve gelişme yaşanmadı. Bu dönemde yapılan iş, toplantılar

²⁴⁷ Tortop vd. s. 75.

²⁴⁸ Cengiz Sunay, "Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası" *Kocaeli Üniversitesi S. B.E Dergisi*, 2002/1, s. 128.

²⁴⁹ Ökmen ve Yılmaz, s. 107.

düzenlemek, konuşmak, ve gösterişli birkaç teftiş ibaretti. Bu işleyişte başarısızlığın faturası kişilere kesildi. 1855-1876 tarihleri arasında yirmi yıllık zaman diliminde Şehremini görevini yürüten 19 kişi bu görevlerinden azledildi. Şehir halkı oluşturulan bu yeni teşkilata şehir hayatının düzenlenmesine yönelik çalışmalarına aktif olarak yardımcı olma gibi bir uğraş içinde olmadılar. Belediyecilikte o dönem ortaya çıkan bu sorun o gün bugün yapısal bir hastalık olarak devam etmekte olduğu belirtilmektedir.²⁵⁰

1.2.3. Modern Belediye Teşkilatının İlk Örneği: Altıncı Daire-i Belediye

Henüz yeni oluşturulan şehremaneti kendisinden beklenen başarıyı göstermediği ve başarısız bir deneme olarak devam ederken, Osmanlı devleti bu kez özellikle gayrimüslim halkın daha yoğun yaşadığı ve modern liman bölgesinin karşılaştığı sorunların bulunduğu bir Galata ve Beyoğlu bölgesinde modern belediye hizmetlerinin görülmesi için Altıncı Daire-i (Altıncı Daire) Belediye adıyla ayrıcalıklı mali imkanlara sahip beledi teşkilat kuruldu.²⁵¹ Şehremaneti İstanbul'un tamamında belediye hizmetleri yürütecek bir teşkilat iken yeni oluşturulan Altıncı Daire-i Belediye İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerinde ayrıcalıklı bir konumu ile yapılandırılmış bir belediye örneğidir.

Şehremanetinin kuruluşunu izleyen yılda, cadde ve sokakların temizlenmesi, aydınlatılması, düzenlenmesi konularında planlama yapmak ve şehremanetine yardımcı olmak üzere 1855 yılında oluşturulan İntizam-ı Şehir (Kent Düzeni) Komisyonu oluşturuldu. Bu komisyonun yaptığı çalışma sonrasında İstanbul ve çevresinin on dört daireye ayrılmasına öngörüldü. Daha iyi belediye hizmetlerinin sunulması maksadıyla yapılan bu yeni on dört yeni dairenin kurulması öngörüsü mali imkansızlıklar nedeniyle tümünün aynı anda kurulması yerine bunlardan sadece Galata ve Beyoğlu semtlerini kapsayan bölgeler için Altıncı Daire-i Belediye biriminin oluşturulmasına karar kılındı.²⁵²

²⁵⁰ Ortaylı, Tanzimat Devrin Osmanlı Mahalli İdareleri, ss. 135-139.

²⁵¹ Feyzullah Ünal, "Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, S.30 Ağustos 2011, s. 244.

²⁵² Seyitdanlıoğlu, Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu, s. 5.

Bu yeni oluşturulacak olan modern belediye teşkilatının ilk uygulama bölgesi olarak Galata ve Beyoğlu semtlerinin seçilmesinin gerekçesini olarak; 19. yüzyıl ikinci yarısında Avrupa kent tarzının doğu Akdeniz'deki salaş bir örneği olarak binaları, sokakları, insanların giyim tarzı ile farklı eğlence mekanlarının bulunduğu, değişik dillerin konuşulduğu, yabancı dilde kitap ve gazetelerin satıldığı İtalyan ve Fransız taşrasına benzer özellikleri taşıyan bir semt özeliği göstermesi etkili olmuştur. Zaten İntizam-ı Şehir Komisyonu örnek belediyenin Galata ve Beyoğlu bölgesinde kurmaya karar verirken, Avrupalı ülkelere hoş görünmekten ziyade, zenginliğin ev refahın yüksek olduğu ve beledi hizmetlere olan rağbet ve talebin olduğu semtin burası olmasını dikkate almıştı. Bütün İstanbul'u modernleştirmek zordu ancak parası olan gayrimüslimlerin oturduğu semt düzenlenirse, hem sorunların çözümü için doğru bir bölge seçilmiş olacaktır hem de yabancı misyonların şikayetlerinin bir şekilde de önüne geçilebilmiş olunacaktır.²⁵³ İstanbul ve çevresinin on dört bölgeye ayrılması ve her birinde bir belediye dairesi kurulması önerisinin, ilk örneğinin Galata ve Beyoğlu semtlerinin seçilmesinin rastgele bir tercihin sonucu değil pratik bir bakış açısının sonucu olduğu görülmektedir.

Oluşturulan yeni bir idari birim olarak bu belediye teşkilatına Altıncı Daire denilmesinin nedeni ise; Tanzimat devri mimarlarından Mustafa Reşit Paşa ve Ali Paşa'ların daha önce kısa bir süre geçirdikleri Paris'in seçkin ve gelişmiş modern semti olan "Sixième Arrondissement" (Altıncı Daire) isminden ilham alınmasıdır. Bu daireye temizlik, su yolu yapımı ve bakımı, semtin aydınlatılması, fiyat kontrolü, itfaiye hizmetleri göreme gibi bir takım yerel hizmetler ile kendisine ayrılan bir takım gelirleri toplama ile bazı yargı görevleri aktarılmıştı.²⁵⁴

Altıncı Belediye Dairesi, İstanbul büyükşehir belediyesi anlamını alan Şehremanetinin bir şubesi olarak kuruldu. Ancak şehremaneti ile ilişkilendirilmeyerek doğrudan merkezi hükümete bağlandı. Hükümet, bu örnek belediyenin başarılı olması için hiçbir gayretini esirgememiş mali imkanlarının bir bölümünü buraya yönlendirmiştir. Bu gayretlerin arkasındaki asıl amaç ise,

²⁵³ Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri, ss. 142-143.

²⁵⁴ Eryılmaz, Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti, s. 395.

Avrupa tarzı modern bir belediyenin İstanbul'da oluşturulduğunu ve yürüdüğünü ispatlamak olmuştur.²⁵⁵

Paris örneği model alınarak oluşturulan Altıncı Daire Belediyesi yazışmalarını Fransızca dili kullanılarak yaptığı belirtilmektedir. Belediyecilik anlamında bir çok ilk bu belediye döneminde ortaya çıktı. İlk belediye binası, ilk belediye mahkemesi, yabancı uyruklu reis ve meclis üyeleri bu belediyede rastlanılan kural dışı örneklerdendir. Ayrıcalıklı bir bütçe olanağı tanınan belediye bu imkanlarla beledi hizmetlerini sürdürmekteydi. Böylece gelişen, modernleşen Beyoğlu ve hemen karşısında ilkel belediye teşkilatının devam ettiği ve her yangında kül olan eski İstanbul'a hakim bir konumdan bakıyordu. Altıncı Daire Belediyesi sahip olduğu bu ayrıcalıklı mali konumu ve buna bağlı başarılarını Cumhuriyet dönemine kadar sürdürecektir. Bu dairenin önemli bir yanı, yerel bir demokrasi sunmak yerine, bayındırlık amacı ve kaygısıyla yönetilen Babıali'nin bir bürosu niteliği taşıdığı belirtilmektedir.²⁵⁶

1.2.4. 1864 Vilayet Nizamnamesi Sonrası Ve Cumhuriyete Kadar Olan Dönemde Yerelleşme Bağlamında Ortaya Çıkan Yenilikler

Osmanlı devletinin hakimi olduğu vilayetler, I. Dünya Savaşı'ndan bir yıl öncesine kadar çıkarılan üç vilayet yönetmeliği tarafından yönetilmiştir. Özleri itibariyle birbirini tamamlayıcı nitelikte olan 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile 1876 da çıkarılan İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Talimât-nâmesidir.²⁵⁷ Teşkil-i Vilâyet Nizamnamesi ile güdülen amaç, Islahat Fermanına da konu olan ve fermanın 13. maddesinde yer verilen "halkın memleket işlerine iştirakini" sağlamaktı. Bunun yanında ayrıca idare ve icranın adliyeden ayrılması düşünülmüyordu.²⁵⁸ Sözü edilen düzenlemeler ile Osmanlı vilayet yönetiminde değişimler yaşanırken aynı zamanda modern belediye örgütlenmesinin taşrada kurulmaya başladığı görülmektedir. Yine bu dönemler dahilinde çıkarılan 1868 tarihli "Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi" İstanbul Şehremaneti iki

²⁵⁵ Doru, s. 75.

²⁵⁶ Ortaylı, Türk Teşkilat ve İdare Tarihi, s. 437.

²⁵⁷ Erkan Tural, "1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 ve İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Talimât-nâmesi" *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 14, S. 1, Ocak 2005, s. 71.

²⁵⁸ Fulya Düvenci Karakoç, "Osmanlı Ortadoğusu'nda İdari Kurumlardaki Reformist Düzenlemeler (1869-1911)" *Akademik Orta Doğu*, Cilt: 9, Sayı:2, 2015, s. 153.

düzeyle federatif bir yapı niteliğinde çeşitli semtlerde 14 belediye teşkilatı kurulmuştur.²⁵⁹

1.2.4.1. İstanbul Dışında (Taşrada) Belediye Yönetiminin Oluşturulması ve Yaygınlık Kazanması

Başkent İstanbul dışında kalan Osmanlı taşra kesiminde belediye teşkilatlarının oluşturulması 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden sonra ortaya çıkan bir gelişmedir. Öncelikle liman şehirler ve ulaşım merkezlerinin kesiştiği kentlerinde belediye teşkilatları kurulmaya başladı. 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden hemen sonra 1871 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Talimât-nâmesi aynı zamanda İstanbul dışında kurulacak olan belediye teşkilatlarının ilk yasal temelini olarak ortaya koymuştur.²⁶⁰ Osmanlı devleti sınırları içerisinde belediye örgütünün şehir ve kasabalarda oluşturulması ve yaygınlık kazanmasının gerçek temelleri ise 1. Meşrutiyet sonrası dönemde oluşturulan 1877 tarihli “Dersaadet ve Vilayetler Belediye Kanunu” ile gerçekleşmiştir.²⁶¹

1868 tarihinde yürürlüğe giren “Dersaadeti Belediye İdaresi Nizamnamesi” ile belediye teşkilatının İstanbul dışında da kurulmasına olur vermiştir. Bu düzenlemeye göre vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde belediye yönetimleri oluşturulabilecekti. Oluşturulacak olan belediye teşkilatında; belediye başkan, yerel halkın içinden ve onun tercihi ile değil valinin onayına bağlı olarak devlet memurları içinden birini atanması biçiminde olacaktı. Yine Belediyenin karar organı olan meclis üyeleri ise yerel ihtiyar heyetlerinin seçtiği kişilerden oluşacaktı.²⁶² Sözü edilen 1868 tarihli Dersaadeti Belediye Kanunu sadece İstanbul'da oluşturulan on dört belediye yönetimine ait düzenlemeler içerirken bundan yaklaşık on yıl sonra yürürlüğe giren 1877 tarihli “Dersaadet ve Vilayetler Belediye Kanunu” taşrada her şehir ve kasabada bir belediye teşkilatının kurulmasını konusunu ve bu belediyelerin yönetimini düzenlemektedir.²⁶³

²⁵⁹ Ünal, s. 244.

²⁶⁰ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 236.

²⁶¹ Ortaylı, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, s. 439.

²⁶² Doru, s. 76.

²⁶³ Demokaan Demirel, s. 481.

1868 tarihli Dersaadeti Belediye Kanununda belediyenin görevleri şu şekilde sıralanmıştır.²⁶⁴

1- “Zorunlu ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla bulunmasını sağlamak ve gözetmek”

2-“Narh tesbiti ve denetimi”,

3- “Yol, kaldırım yapım ve onarımı”,

4- “Şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi”,

5- “Çarşı Pazar ve esnafın denetimi, fiyat, kalite, ölçü, ve tartı denetimi”

6- “Devlete ait vergi ve resimleri toplayıp Maliye’ye teslim etmek”

Yine bu dönemde hazırlanan yukarıda sözü edilen 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyât Nizamnamesi ise Osmanlı taşrasında oluşturulan belediye birimlerinin yasal zeminini oluşturmaktadır. Nizamnamenin 7. faslı belediyelerle ilgili hükümler içermektedir. Buna göre, vali, mutasarrıf ve kaymakamın bulunduğu her şehir ve kasabada belediye işleriyle ilgili bir belediye başkanı ve bir yardımcı ile altı üyeden oluşan, bir belediye meclisi kurulmasını hükmü yer alıyordu. Memurlar arasından uygun görülen bir meclis başkanı, mutasarrıf tarafından atanacak ve valinin onayı ile göreve başlayacaktı. Meclisin çalışma süresi daimi olmayıp, haftada iki gündür. Meclisin toplantı yeter sayısı ise üyelerin üçte bir çokluğunu öngörmektedir. Meclisin görevi 1868 tarihli Dersaadeti Belediye Kanununda İstanbul Belediyesine verilmiş olanlarla benzerlik arz etmektedir.²⁶⁵ Osmanlı yerel yönetim külliyatına eklenen bu nizamnameler ile belediye idaresi, Osmanlı devlet teşkilatı içinde temel bir unsur olarak kurumsallaşmaya başladığı söylenebilir.

Osmanlı devletinde belediyecilik konusunda son ve en önemli değişim, I. Meşrutiyetin ilanından hemen sonra toplanan Meclis-i Mebussan tarafından çıkarılan ilk yasal metinlerden birisi olan 1877 tarihli Belediye Kanunu olmuştur. Kanun İstanbul’un zamanla birikerek artan sorunlarına çare olmak amacıyla

²⁶⁴ Tortop, vd., s. 76.

²⁶⁵ Sunay, Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası, s. 130.

hazırlanmıştır.²⁶⁶ Belediyecilik alanında önceki dönemlerde çıkarılan nizamnamelerin uygulanması neticesinde bir deneyim kazanılmıştı. Teşkilat-ı Esasiye belediyecilik alanında özel bir yasa yapılmasını öngören bir hükmü de bulunmaktaydı. Bu sebeple Osmanlı devletinin ilk parlamentosu, belediye kanunu çıkarmayı kendine öncelikli olarak aldı.²⁶⁷

Osmanlı parlamentosunun ilk düzenlediği yasal metinlerden olan 1877 tarihli Belediye Kanunu eski belediye yapısını korumakta devam etti. Buna ek olarak taşrada belediye kurumu yaygınlık kazandı.²⁶⁸ Kanunun 1. maddesinde, şehir ve kasaba türü yerleşim birimlerinin bir tarifinin yer almaması eksikliğine rağmen her şehir ve kasabada bir belediye meclisinin oluşturulacağını yazıyordu. Nahiyeler için ise ayrı bir kanunla düzenlenecekti. Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten bugüne devam eden eğilim, Avrupa komin sisteminin aksine idari bir birim olarak nahiyeler ile belediye bir yapı olan belediye idarelerini ayırmakta olmasıdır. Kanunun 2. maddesi ise, büyük şehir ayrımına temas etmekteydi. Buna göre ilin idare meclisi yetkisinde olmak üzere, büyük şehirlerde gerek görülmesi halinde birden daha çok sayıda belediye dairesine ayrılabilmesine hükmediyordu. Kanunun 3. maddesi ise yeni bir durum ortaya koymaktaydı denilebilir. Bu yeni sayılacak durum ise, belediye dairesini idari bir yapı olarak tanımlamaktan daha öte, bir tüzel kişilik olarak yorumlanacak yetkileri belediyeye kazandırmasında yatıyordu. Bu maddeye göre belediye mahkemeler karşısında savunma görevin üstlenebilecekti. Yine aynı madde de kendi mallarını idare görevine de sahip olması, dolaylı olarak bir tüzel kişiliğin ilanı olarak yorumlanabilecek bir durum olduğu belirtilmektedir.²⁶⁹

Yasa, belediye başkanının seçimi konusunda meclis üyeleri arasından hükümetçe atanacağını belirtmekteydi. Meclis üyelerinin belirlenmesi yöntemi ise halkın seçimi ile olacaktı.²⁷⁰ Daha önceki düzenlemelere benzer olarak meclis üyeleri beldenin ileri gelenleri arasından seçilmekteydi. Son dönemde artan

²⁶⁶ Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu*, s. 17.

²⁶⁷ İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları 1985, s. 170.

²⁶⁸ Demokaan Demirel, s. 481.

²⁶⁹ Ortaylı, *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, ss. 170-171.

²⁷⁰ Keleş, s. 127.

milliyetçilik akımının yükselmesine koşut olarak meclis üyesi seçilecek olan üyenin Türkçe bilmesi mecburi hale getirilmişti.²⁷¹

1877 tarihli Belediye Kanunu, önceki düzenlemelerden farklı olarak belediyelere yeni bir takım görevler yüklüyordu. Şehrin imarı alanında belediyeye kamulaştırma yetkisi verilmekte ve işletmeci bir belediyeçiliğe kapı aralamaktaydı. Yine aynı kanunda belediyeler, nüfus sayımı ve nüfus kütükleri düzenleme fonksiyonu göreceklerdi. Ancak bu durum uygulamada hiçbir zaman belediyelere aktarılamayan bir yetki olarak kaldı. Beledi hizmetlerle ilgili olarak, belediyelere sağlığı tehdit eder konularda temizlik kontrolü yapmayı, itfaiye teşkilatı kurmayı, belediyelere yüklenen ancak hiçbir zaman bu alanda çalışma yürütülmeyen bir konu olarak kalan dilsiz-sağır okulu ve sanayi okulu açmayı kanun da sayılmış yetkilerdendi.²⁷²

1877 tarihli Belediye Kanunu uygulamada tam manasıyla hiçbir vakit yürürlüğe girmedi. Değişik zamanlarda yapılan değişikliklerle 1 Eylül 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılana kadar modern belediyeçiliğe giden yolda önemli bir yasal metin olarak yürürlükte kaldı.²⁷³

Belediyeçilik alanında oluşturulan tüm bu hukuksal alt yapıya rağmen uygulamada istenilenden başka bir sonuç ortaya çıktığı görülmektedir. Bir kere belediyelerin mali imkanları çok sınırlı iken buna birde personel kadrolarındaki imkansızlıklar eklenince belediyelerden beklenen ile uygulamada ortaya çıkan aynı olmadığı görülmektedir. Yine denetim yetkisi ve kapasitesi bakımından belediyeler etkisiz kalmışlardır. Cumhuriyete giden yolda giderek modernleşen bir belediyeçilik kazanımı oluşmasına rağmen demokratik ve siyasal katılma unsurlarını kapsayan ve sağlıklı işleyen bir yerel yönetim sisteminin kurulduğunu ifade etmek zordur. Bu bağlamda Osmanlı döneminde oluşturulan belediye kurumları temel manada ne kentin kendi kendini yönetmesi ne de tüzel kişilik anlamına gelmektedir. Bunlara sebep şehirlerin az gelişmiş olması, kentsel hizmetleri sunan teşkilatların tam olarak örgütlenme sorununu aşamamış olması ve eski örgütlerin de aynı anda devam etmesi de bunda etkili olmuştur.

²⁷¹Akif Çukurçayır, *Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*, s. 152.

²⁷²Ortaylı, *Tanzimat Devri Osmanlı Mahalli İdareleri*, s. 187.

²⁷³Seyitdanlıoğlu, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeçiliğin Doğuşu*, s. 17.

Osmanlı'dan Cumhuriyet'e 389 belediye teşkilatı miras kalmış olmasına rağmen bu belediyelerden sadece 20 tanesinin hizmet alanı içinde düzenli içme suyu, 4 tanesinin elektrik dağıtımı, 17 tanesinin mezbaha, 7 tanesinin spor alanı, 29 tanesinin park ve bahçesi, 90 tanesinin düzenli bir pazaryeri mevcuttur. Esas fonksiyonları altyapı ve kentsel hizmetleri karşılamak olan belediyelerin yetersizliği bu rakamlardan anlaşılmalıdır. Son dönem Osmanlı coğrafyasında yaşanan uzun süreli savaşlar belediyelerin gelirlerini etkilerken zaten Osmanlı bürokrasisinin merkez dışındaki güçlere her zaman mesafeli oluşu ve ülkenin iktisadi ve sosyal yapısı da yerel demokrasinin gelişmesini zorlaştıran unsur olarak bu sürecin başarısını etkilemiştir.²⁷⁴

Gerek başkent İstanbul için gerekse de taşra için Osmanlı'da belediye, ismi olan ancak teşkilatlanmasını tamamlayamamış ve hayata tam manası ile geçirilememiş bir varlıktır. Buna sebep iki temel arka plan sayılmaktadır. Bir kere Osmanlı belediyesi ne kentin kendi kendini yönetmesi anlamında yerel dinamiklere dayanan ne de merkezi otoriteye karşı hemşerilerinin mali ve idari konularda tüzel şahsiyet kazandıkları bir yönetim anlamına gelir. Osmanlı'da belediye örgütü “şehre ait işler” anlamına geliyordu. Şehirlerin temizliği, aydınlatma ve imarı ile ilgili bir memuriyet olarak görülüyordu. Her ne kadar anayasal monarşinin ilan edildiği ilk dönemde Osmanlı belediyeleri için 1877 tarihinde çıkarılan Belediye Kanunu ile hükmü kişilik verilse de hala merkezi otoritenin etkisi altında onun bir şubesi gibi Cumhuriyet dönemine kadar devam etti. Osmanlı bürokratları belediye teşkilatını başkent İstanbul ve diğer büyükşehirlerin ketsel alt yapısını dönüştürmek için düşünülmüş bir organizasyon olarak gördükleri halde bu düşünce bir asırdan fazla devam etmiş ve Cumhuriyet dönemi çok partili hayatın başladığı döneme taşmıştır.²⁷⁵

Osmanlı belediyesi için teşkilatlanmasını tamamlayamamış ve hayata tam manası ile geçirilememiş olmasının bir diğer sebebi olarak vatandaşların belediye ve belediyecilik anlayışındaki tutumunda aramak gerekir. Avrupa kıtası tarihinde, yerel yönetimler en kanlı ve totaliter diktatörlerin yönettiği dönemlerde bile

²⁷⁴ Demokaan Demirel, “Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923)”, *Türk İdaresi Dergisi*, Sayı:473 Aralık 2011, s. 103.

²⁷⁵ İlber Ortaylı, “Devraldığımız Miras”, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, ss. 143-152.

merkezi otoriteye karşı özerkliklerini korumuşlardır. Osmanlı belediye hareketi ise yukarıdaki paragraftan olmak üzere böyle bir karşı muhalefet geleneğinden gelmediği anlaşılmaktadır. Osmanlı'da idari modernleşme ihtiyacının ortaya çıktığı Tanzimat döneminde, modern merkeziyetçiliğin beraberinde getirdiği yerel yönetim çekirdeğinden boy verdiği görülüyor. Tanzimat dönemi idari modernleşmenin itici gücü Osmanlı aydın bürokratlarıdır. Belediye konusunda hemşerilerin belediyeden şehir hizmetleri beklemeleri ve yaşadıkları şehrin sorunlarını çözmek noktasında en hafif bir örgütlenme ve harekete geçme eğiliminde olmadıkları belirtilmektedir. Otoriter cemiyetlere özgü bu durum eleştirme geleneği içinde benzerlik göstermektedir. Kapsamlı olmayan ancak cılız kentsel hizmetleri ancak sunabilen Osmanlı belediyelerinde yaşayan vatandaşlar kendi işini kendi görmek geleneğini terk ederek içinde yaşadıkları maddi ve manevi çevrenin olumsuzluklarını hesabını belediyeye kesmek gibi bir atalete düşmüşlerdir.²⁷⁶

Osmanlı şehirlerinde belediye teşkilatı kurulması ve yerel hizmetler üstlenmeleri devletin son yarım asırlık dönemine denk düşen bir tarihi kapsamaktadır. Merkezi hükümet karşısında idari ve mali özerklikten yoksun, merkezi otoritenin bir şubesi gibi çalışan Osmanlı belediyeleri aynı zamanda yerel katılımın ve desteğin olmadığı bir zeminde filizlenmeye başladıkları görülmektedir. Dönemin koşullarının da buna çok müsait olmadığı eklenebilir. Son dönem uluslararası alanda, gücü iyice zayıflamış olan ve ekonomik, askeri, siyasi, bir çok sorunun yaşandığı, 20. yüzyıl ilk dönemi ile birlikte kaybedilen topraklar ve savaşların olduğu bir dönemde belediye teşkilatlarından böylesine kısa ve kaotik bir ortamda kendisinden altı yüzyıl önce kurulmuş Batı Avrupa örneklerinden beklenen standartlara kavuşmuş bir belediye birimini beklemek hayal olurdu kanısındayız.

1.2.4.2.Osmanlı Vilayet Örgütünde Değişim: İl Özel İdarelerinin Kurulması

Klasik dönem Osmanlı idari taksimatına bakıldığında modern manada merkeziyetçilik ile bağdaşmayacak bir örgütlenme söz konusudur. Bugünkü

²⁷⁶ Ortaylı, Devraldığımız Miras, ss. 143-152.

Türkiye Cumhuriyeti vilayetleri esasında Osmanlı sancaklarının genişliğindedir. Sancakların birleşmesiyle ise eyalet yapıları oluşmaktadır. Bu bağlamda bir Osmanlı eyaleti üç veya dört sancağın birleşmesinden meydana gelmektedir. 1610 yılında Osmanlı devleti içinde eyalet idaresinin sayısı otuz ikiye kadar ulaşmıştır. Ayrıca bu sayıya Eflak- Boğdan, Erdel Beyliği, Dubrovnik, Kırım Hanlığı, gibi iç işlerinde bağımsız, yarı müstakil devlet konumuna sahip imtiyazlı eyaletler dahil değildir.²⁷⁷

Osmanlı'da, Tanzimat öncesi dönemde mülki idare, merkezi iktidarın taşra teşkilatı olarak sancaklar ve sancakların bir araya gelerek oluşturduğu eyaletler biçiminde bir idari yapı şeklinde örgütlenmişti. Tanzimat'a gelinen dönemde Osmanlı devletinde, idari sistemin ve özellikle mülki idare yapısının, yüzyıllardır bu topraklarında hakimiyetini sürdüren pratikte bir taşra yönetimi modeli olarak görülen tımar sistemi ve eyalet yapılanmasının bozulup toprak üzerinde özel mülkiyet egemenliğinin kurulduğu ve yaygınlık kazandığı belirtilmektedir. Bozulan bu teşkilatlanma biçimi, devletin hem yapısında hem de işleyişinde, yeniden yapılanma gereksinimi hissedilir hale getirmişti.²⁷⁸ Bu zaruret Tanzimat dönemi ile birlikte yasal ve hukuki bir hal alacaktır.

Osmanlı vilayet yönetiminin ve dolayısıyla il özel idarelerinin ortaya çıkması ve şekillenmesi bakımından 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi belirleyici ve tarihi bir adım olarak savunulmaktadır. Nizamname, daha güçlü bir merkezi idareyi kurmak amacının ürünü olarak görülmekle beraber yerel mahiyette belli işlerden sorumlu olacak bir idareyi tesisi etmek gibi amacının da bulunduğu ifade edilmektedir.²⁷⁹ Türk yönetim geleneğinde Batı modeli belediye teşkilatının oluşumu sürecinde önemli bir katkısı olan 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi aynı zamanda Osmanlı idari sistemi bağlamında önemli etkileri olan bir düzenleme olduğu söylenebilir.

²⁷⁷ Ortaylı, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, ss. 250-260.

²⁷⁸ Bekir Parlak, "Osmanlı Devletinin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal – Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar", s. 1, https://scholar.google.com.tr/citations?view_op=view_citation&hl=tr&user=02NOX0QAAAAJ&citation_for_view=02NOX0QAAAAJ:IjCSPb-OG4C, (Erişim Tarihi: 25.02.2016).

²⁷⁹ Hasan H. Can, "Türk İdare Sistemi İçersinde Yerel Yönetimler ve Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem", (Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), *Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II*, Beta, İstanbul, 2007, s. 56.

Merkeziyetçilik eğiliminin açıkça göze çarptığı 1864 Vilayet Nizamnamesi aynı zamanda yerel yönetim yerel yönetim pratiğimizin gelişmesinde katkılarının olması bir çelişki gibi görünebilir. Ancak dönemin Osmanlı devlet sistemi dış müdahaleler karşısında 1861 tarihinde Cebel-i Lübnan Nizamnamesi ile bölgedeki azınlıkların özerk bir statüye kavuşma taleplerine yönelik düzenlemeler içermekteydi. Bu düzenlemeler arasında etnik ve dini grupların eşit haklar ile Beyrut hariç Lübnan yönetiminde yer almalarını olanak veriyordu. Buna göre sözü edilen bölge bundan böyle Hıristiyan bir mutasarrıf (vali) başkanlığında ve karma üyelerden oluşan bir idare meclisi tarafından yönetilecekti. Bu karma temsil esasına dayalı bu anlayış aynı zamanda mahkeme ve diğer kurullar içinde geçerliydi. İşte 1861 tarihinde, Osmanlı toprağı Lübnan bölgesi için öngörülen bu idari yapı Avrupalı devletler tarafından bütün Osmanlı Rumeli ve Mezopotamya vilayetlerinde de uygulanması yönünde Osmanlı devleti üzerinde baskılarını artırıyorlardı. Lübnan statüsünün yaygınlaşmasıyla devleti parçalı bir yapıya dönüştürebilecek baskıların artığı bir dönemde bir yönetim ve hukuk dehası olarak tarif edilen A. Cevdet Paşa, Fuat Paşa ve liberal görüşlü Midhat Paşa Cebel-i Lübnan Nizamnamesi'nden üç yıl sonra yeni vilayet yönetiminin statüsünü içeren nizamnameyi hazırladılar. Önce Tuna (bugünkü Bulgaristan), Halep, Edirne, Trablusgarb ve Bosna'da uygulamasından olumlu sonuçlar alındı.²⁸⁰

1864 Vilayet Nizamnamesi ile oluşturulmak istenen idari sistem Fransız İl Yerel Yönetimi (département) modelini referans alınarak oluşturuldu belirtilmektedir. Büyük ihtilal sonrası Bonaparte dönemi Fransa'sı devletin merkezi bir iktidar etrafında yeniden ve güçlü biçimde kurmaya yönelik girişimleri, yerel düzeyde dağılmış yetkilerin önemli bir kısmını merkezde birleştirmeyi ve yerel yönetim sistemini merkezin sıkı kontrolü altında kurmayı hedeflemiştir. Bu yerel yönetim sistemi, Osmanlı reformistlerinin referans aldığı bir modeldir. Osmanlı devleti, taşra ve yerel yönetim düzeyinde köklü yapılanmanın önemli bir adımı olarak Vilayet Nizamnamesi ile eyalet yönetiminden vilayet yönetimi sistemine geçmiştir. Fransız örneğine benzer bir örgütlenme biçimi ile vilayet yönetimini, İl Genel Yönetimi ve İl Özel Yönetimi

²⁸⁰ Ortaylı, Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi, ss. 429-430.

biçiminde iki temel unsur üzerine inşa etmiştir. Bu inşa süreci ile birlikte Türk idare teşkilatı tarihinde ilk il özel idaresi “Vilayeti Umum Meclisi” adıyla bir istişari organ Silistre, Vidin, ve Niş şehirlerini içine alan Tuna Vilayetinde kurulmuş oldu.²⁸¹ Vilayeti Umum Meclisi üyeleri vali önderliğinde halk arasından seçilecek kişilerden meydana geliyordu. İli ilgilendiren bayındırlık, tarım ve ekonomi gibi bazı yerel nitelikli konularda görüş ve düşüncelerini belirtmek adına istişari bir görevi yürütüyordu. Bu meclisin görevleri daha sonra yürürlüğe girecek olan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile görev ve yetkileri genişletilmiştir.²⁸² Böylece, il yönetimi sistemi Vilayet Nizamnamesi ile başlayan bir süreçte devlet idaresinde yerleşmeye başlıyordu denilebilir.

Vilayet sistemini yeni baştan düzenleyen bu nizamname ile eyaletin ismi vilayet olarak yeniden adlandırılmış oldu. Yeni isimleriyle vilayetler sancaklara, sancaklar kazalara ve kazalar ise köylere bölünerek idari sistem bu şekilde biçimlendirilmiş oldu. Vilayet yönetimi valilere, sancak yönetimi kaymakamlara, kazaların yönetimi müdürlere ve köylerin yönetimi ise muhtarlara veriliyordu. Yine bu nizamname ile istişari nitelikteki vilayet umum idare meclislerinin yanı sıra vilayetlerde “Vilayet İdare Meclisi”, sancaklarda “Liva İdare Meclisi”, kazalarda “Kaza İdare Meclisi” ve köylerde “İhtiyar Meclisleri” oluşturuluyordu. Bu meclislerde görev alacak üyeler içinde nizamnamede şekil açısından Batı standartlarına benzer düzenlemeler bulunmaktaydı. Diğer taraftan uygulayıcıların değişmemesi, önceki mevzuata göre içerik bakımından önemli sayılabilecek değişikliklerin olmayışı nedeniyle rüşvet, iltimas ve görevi kötüye kullanma gibi taşra yöneticilerinde görülebilen olumsuz örnekler devam etmiştir. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile başlayan vilayet yönetimi uygulaması 1867 tarihli Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi ile bütün Osmanlı coğrafyasını içine alacak biçimde genişletilecekti. Bu son nizamname yeni bir değişiklik getirmeyen ve kendisinden

²⁸¹ Bekir Parlak, “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform*, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, ss. 176-178.

²⁸² Haluk Bilgisay, “Yerel Yönetim Reformu ve İl Özel İdareleri: Bursa Perspektifinde Bir Analiz”, (Ed. Bekir Parlak), *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset, ve Kentsel Politikalar*, Dora Yayın, Bursa 2010, s. 281.

3 yıl sonra yürürlüğe girecek olan 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi kadar yürürlükte kalacaktı.²⁸³

İlk kurulması 1864 nizamnamesi ile başlayan, 1871 Nizamnamesi ile hız kazanan ve ülke sathına yayılan vilayet sistemi, model aldığı Fransız “Département” sisteminden daha merkeziyetçi eğilime sahip olduğu ifade edilmektedir. Benimsenen bu yeni idari modelin Taşıdığı merkeziyetçi eğilimi nedeniyle uzun bir süre devam eden tepkilere neden olduğu hatta bazı bölgelerde tutucu mahiyetteki isyanlara sebep olduğu, benzer biçimde Anadolu coğrafyası dahilinde bazı yerlerde de yerel eşraf tarafından tepkilerle karşılandığı belirtilmektedir.²⁸⁴

Gerek 1864 Nizamnamesi gerekse de 1871 Nizamnamesi ile Osmanlı devletinde taşra merkezi idarenin taşra örgütlenmesi vilayet sistemine göre yeniden kurulurken oluşturulan yerel nitelikteki işlerde oy ve görüş bildirmekle yetkili Vilayet Hususi İdarelerine (İl Özel İdarelerine) tüzel kişilik verilmediği, diğer bir ifade ile tüzel kişiliği bulunmayan vilayetler oluşturulduğu görülmektedir. Yine vilayetlerde müslim ve gayrimüslim halkın temsilcilerinden oluşan istişari nitelikteki Umumi Meclislere yürütülebilir kararlar alma yetkisi de verilmemiştir. Bu tespitlere göre özerk bir yerel yönetim idaresi olarak il özel yönetimleri tüm özellikleri o dönem için henüz tam oluşmamıştır denilebilir. I. Meşrutiyet dönemi anayasası ile bu kuruluşlar özerklik elde ederken, tüzel kişilik kazanmaları ise kuruluşlarından kırk yıl sonra 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-ı Muvakkatı ile gerçekleşecektir.²⁸⁵

Osmanlı devletinde merkezileşme çabalarının bir sonucu olarak eyalet sisteminden vilayet sistemine geçiş sürecinde önemli değişiklikler getiren 1864 ve 1971 tarihli Vilayet Nizamnamelerinde yer alan düzenlemelerden daha gelişmiş bir yerel yönetim anlayışı 1876 Anayasası'nda görülmektedir. Vilayet yönetimi yapısının devamından yana hükümler yanında Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde “İllerin yerinden yönetim ilkesine göre yönetilmesi ön plana çıkarılmış ve buna ek

²⁸³ Torun, s. 94.

²⁸⁴ Parlak, Osmanlı Devletinin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal – Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar, s. 3.

²⁸⁵ Erdoğan Öner, *İstanbul Şehremaneti (Belediyesi)'nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi*, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2008, s. 6.

olarak vilayetlerde özerk yerinden yönetim idaresi haline getirilmesi hüküm altına alınmıştır. Ancak II. Abdülhamit'in millet meclisini dağıtmasıyla hazırlanması planlanan Teşkil-i Vilayet Kanunu gibi düzenlemeler çıkarılamamıştır ve süreç kesintiye uğramıştır.²⁸⁶

Yine 1876 Anayasası'nda (Kanun-ı Esasi'de) vilayet yönetimi ile ilgili göze çarpan bir diğer husus il yönetiminde yetki genişliği esasını getiriyor olmasıdır. Valilere tanınan yetki genişliği ilkesi ile adem-i merkeziyetçi bir taşra ilkesine vurgu yapılmasına rağmen uygulamada II. Meşrutiyete kadar merkeziyetçi bir il yönetimi ve merkeze bağlı bir taşra ilişkisi varlığını sürdürmüştür. Uygulamada vilayetlerdeki seçilmiş meclislerin merkeziyetçi eğilime bağlı kaldıkları görülmüştür. Tanzimat sonrası dönemde birlikte yürürlüğe sokulan yerel yönetim politikalarına rağmen aslında yapılan halkın girişimini ve inisiyatif kabiliyetini yok ederek yerine her şeyi devlete, başkente havale eden daha bürokratik ve merkeziyetçi bir anlayışı ortaya çıkarmıştır.²⁸⁷

II. Meşrutiyet yerel yönetimler konumuna yeni bir şeyler katamadı, daha açık bir rejim getiremedi. Dönemim koşulları itibarıyla bu pek de mümkün görünmüyordu.²⁸⁸ Ancak bu dönemde yinede çeşitli çabalar olmadı değil. Örneğin II. Meşrutiyet'in ilanından sonra vilayet yönetimlerine yeniden şekil vermek üzere Şuray-ı Devlet bünyesinde bir kurul oluşturuldu ve taşra yönetimi tekrar ele alındı. Ancak patlak veren Balkan Savaşları nedeniyle hazırlanan tasarı yürürlüğe girme imkanı bulamadı. İl özel idarelerinin tüzel kişilik elde etmeleri, mali ve idari alanda özerklik hakları kazanmaları ancak 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile olacaktır. Bu kanunun yürürlüğe girmesi vilayet ölçeğinde gerçek manada yerel yönetim birimi olarak il özel idarelerinin kurulduğu savunulmaktadır.²⁸⁹

1913 tarihli Kanun-u Muvakkat ile kamu tüzel kişiliği kazanan il özel idareleri o dönemin ortam ve koşulları göz önünde tutulduğunda bu idarelere

²⁸⁶ Zekeriya Açıkgöz, *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: İstanbul İl Özel İdaresi Örneği*, Nobel yayınevi, Ankara, 2011, ss.14-15.

²⁸⁷ Parlak, Osmanlı Devletinin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal – Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar, s. 3.

²⁸⁸ Ortaylı, Devraldığımız Miras, s. 152.

²⁸⁹ Açıkgöz, ss. 15-17.

oldukça geniş yetkiler tanındığı savunulmaktadır. Ancak yasal düzeyde tanınan bu yetkiler uygulamaya tam olarak aktarılmamıştır. Sözü edilen kanun ile yürürlüğe giren il özel idareleri yapısı ve statüsü ile yetmiş dört yıl zarfında 1987 yılında 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hazırlanana kadar yürürlükte kalmıştır. Zaten 1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 1913 tarihli kanunun isim değiştirmiş ve yeniden dizayn edilmiş, hatta bazı maddeleri aynen korunmuş halinden ibaret bir düzenleme olduğu dile ifade edilmektedir.²⁹⁰

1921 Anayasası dönemin koşulları içinde önemli düzenlemeler getirmiştir. Anayasanın 11. maddesinde illerin tüzel kişiliğe sahip özerk statülü kuruluşlar olarak askeri, adli, iç ve dış siyaset konuları dışında; yerel nitelikli eğitim sağlık, tarım, bayındırlık ve ekonomi gibi alanlarda düzenleme yapma ve yönetme hakkına sahip kuruluşlar olarak tarif edilmekteydi.²⁹¹ Bu biçimiyle 1921 Anayasası il ve nahiye gibi mülki idarelerin tüzel kişiliğini devam ettirirken öte yandan hem üyelerin seçimi konusunda doğrudan halkın tercihlerinin il meclislerinin oluşmasında belirleyici olmasına hem de idari özerklik alanın geniş çaplı yetkileri kapsar biçimde anayasal çerçevesinin çizilmeye çalışıldığı bir anayasa olarak görülmektedir. Yine bu anayasa ile sancak mülki kuruluşu kaldırılmış, nahiye kuruluşlarını mülki idarenin bir parçası olmaktan çıkarmak isteyen madde ise yürürlüğe girmemiştir. İl yönetimi alanında bu hükümler yanında aynı anayasada yerleşme konusunu da hükümler bulunmaktadır. 1921 Anayasası, yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel hizmetlerin asliliğini kabul etmiştir. 1921 Anayasası'nın Türk anayasa tarihi içinde, yerel yönetimlere ve yerleşmeye ilişkin en fazla önem vermiş olan anayasası olarak takdim edilmesine rağmen aynı anayasanın üzerinde durduğu bu ilkeler yürürlüğe tam olarak konamamıştır.²⁹² Savaş dönemi koşulları içinde hazırlanan 1921 Anayasası bütün olarak yürürlüğe girememiş olmasına rağmen yerleşme ve yerel yönetimler bağlamında genel eğilimi, merkeziyetçiliği geri plana atarken adem-i merkeziyetçi ve halkı yönetime paydaş olarak dahil etme ve seçimler yoluyla

²⁹⁰ Parlak, Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri, s. 180.

²⁹¹ Göküş, s. 304.

²⁹² Parlak, Osmanlı Devletinin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal – Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar, ss. 5-6.

halkın seçim tercihlerinin belirleyici olduğu bir yerel yönetim eğilimini kabul ettiği görölmektedir.

Özetle klasik dönem Osmanlı'da merkezi otorite karşısında bir bölgenin veya şehrin yönetiminde söz sahibi idari ve mali özerk statüleri bulunan, hukuki kişilik sahibi yerel yönetim kuruluşlarından bahsetmek imkansızdır. Ancak güçlü ve iyi işleyen bir taşra teşkilatına sahip olan Osmanlı devleti, yerel hizmetlerin karşılanmasında merkezin taşradaki devamı olarak inşa ettiği kurumlar eliyle beledi hizmetleri yerine getirdiği görölmektedir. Tanzimat ve meşrutiyet dönemlerinin ortaya çıkardığı yeniliklerden bir tanesi de yerel yönetim anlayışı olmuştur. Otoriter merkezîyetçiliğin yükseldiği bu dönemde yerel yönetimlerin doğduğuna şahit olunmaktadır. Batılı ülkelerde iyi netice vermiş kurumlar olarak yerel yönetimler iktibas yoluyla geleneksel yapı içinde günün şartlarına göre uyarlanmıştır. 1923 yılına gelindiğinde; Türkiye Cumhuriyeti diğer alanlarda olduğu gibi idari meselelerde de 19. yüzyılın ortaya çıkardığı kaotik yapıyı miras alacaktır.²⁹³

2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE YEREL YÖNETİMLER

Klasik dönem Osmanlı devletinde köklerini Türk –İslam ve Anadolu motiflerinden alan yerel nitelikteki hizmetler büyük oranda kadılık kurumu, vakıf sistemi ve esnaf loncaları tarafından yürütölmüştür. Batı örneklerinde olduğu gibi bir yerel yönetim sistemi Osmanlı coğrafyasında geç denebilecek bir dönemde, Tanzimat devri sonrasında bir tarihte yeşerecektir. Modern yerel yönetim sistemi olarak tarif edilebilecek bu dönem yerel yönetim ve beledi teşkilatlar alanındaki gelişmeler halkın taleplerinden ziyade daha çok Batı'nın baskısı ve bu baskıya verilen reaksiyonun bir sonucu merkezi yönetimin iradesi ile olmuştur. Ancak bu kuruluşlar hiçbir zaman Osmanlı döneminde merkeze karşı bir muhalefet odağı ve özerk bir statü elde edemedikleri gibi merkezi idarenin bir uzantısı ve daha da merkezileşen bir yapının parçası olarak değerlendirmelere konu olmuşlardır.

²⁹³ Davut Dursun, “ Cumhuriyet Döneminde Yönetim Anlayışı” *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss. 97-104.

Çalışmanın bu bölümünde Osmanlı devletinin yıkılışının ve devamında kurulan mirasçısı Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nde yerel yönetimlerin serencamı ele alınacaktır. Bu bağlamda konu kronolojik bir perspektifte değerlendirilmeye çalışılacaktır. Tarihsel düzlemde dönemler seçilirken anayasal ve yasal değişikliklerin başat olduğu dönemler göz önüne alınarak; Cumhuriyetin kuruluşu ve 1960 Anayasası arası dönem, 1960-1980 arası dönem ve 1980 -2000 arası dönem biçiminde üç döneme ayrılarak konu ele alınacaktır. 2000 yılı sonrası yerel yönetimler alanında ortaya çıkan yasal ve yapısal değişiklikler ise çalışmanın son bölümünde daha kapsamlı biçimde sunulmuştur.

2.1. Cumhuriyet İlk Yılları İle 1960 Arasında Yerel Yönetimler Deneyimi

Türkiye daha kuruluşundan itibaren başlattığı modernleşme faaliyetlerine güçlü bir belediye deneyiminden ve yerel özerklik mirasından yoksun bir şekilde girdi. Böylece güçlü bir merkezi yönetim sistemi Türkiye Cumhuriyeti'ne intikal etmişti.²⁹⁴ Osmanlıdan Cumhuriyete geçişte, Osmanlı devletinden sadece yönetim yapısı değil, aynı zamanda yönetim gelenekleri, güçlü bir bürokratik yapı ve siyaset kültürü de miras olarak intikal etti.²⁹⁵ Bu süreklilik öz niteliğinin en bariz olduğu alan ise idari yapıda kendini göstermektedir. Cumhuriyetin kurucu kadroları, İttihat ve Terakki içinde yetişmiş olanları ya da bu gelenekten bir şekilde etkilenmiş olmaları nedeniyle otoriter ve merkeziyetçi yönetim alışkanlığını sürdürmekte sakınca görmemişlerdir. Hatta reformların yerleşmesi bağlamında zorunlu bir tercih olarak görüldü.²⁹⁶ Devralınan gelenek ve idari yapının sürdürülmesi genç Türkiye Cumhuriyeti modernleşme çabalarının inşasını ve benimsenmesini kolaylaştırmıştır.

Osmanlıda 19. yüzyılda başlatılan modernleşme çabaları merkezin güçlenmesini amaçlamaktaydı. Bu dönemde idari yapıya eklenen yeni kurumlar olarak belediyeler merkezde toplanan gücün paylaşılması anlamında önemli

²⁹⁴ Bilgiç, s. 202.

²⁹⁵ Bilal Eryılmaz, "Cumhuriyet'in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi- iktidar İlişkileri", (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Araştırmaları*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 106.

²⁹⁶ Ökmen ve Parlak, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, s. 139.

birer aktör olmak yerine merkezin taşradaki uzantıları olarak kaldı. Bu eğilim güçlü yerel yönetim modelinin gelişmesini engelleyen bir yapıyı ortaya çıkardı. Bu durum Cumhuriyetin kurulmasından sonra da büyük ölçüde devam etti. Devralınan merkeziyetçi kamu yönetimi geleneğinin sürdürülmesinde dönemin koşullarının da etkisi vardı. Cumhuriyetin kurulduğu ilk yıllarda karşı karşıya kaldığı ağır sosyal ve ekonomik şartlar; uzun yıllardır süren savaşın yarattığı tahribatın kaldırılması ve yaraların acilen sarılması mecburiyeti; yerel sermaye ve girişimcilerin yokluğu, yeni rejime yönelik muhalefet ve başlatılan modernleşme çabalarının halka kabul ettirilmesi merkeziyetçi eğilimin sürdürülmesindeki temel gerekçeler arasında gösterilmektedir. Bu merkeziyetçi yapı tek parti rejiminden çok partili siyasal hayata geçiş ve sanayileşme ile tarımda yeni teknolojilerin kullanımının belirginleşmeye başladığı II. Dünya Savaşı sonrası yıllara kadar devam etti.²⁹⁷ Böylece merkezi yönetim güdümünde yerel yönetim modeli ve merkeziyetçi yönetim geleneği Osmanlı devletinden sonra da uzun yıllar Cumhuriyet yönetiminde de devam ettirilmiştir.

Otoriter ve katı merkeziyetçi geleneğin Cumhuriyet ilk döneminde yerleşmeye başlamasında Osmanlı'dan devralınan bürokratik kadrolarında etkisi görülmektedir. Özellikle reformların yerleşmeye başlaması açısından devletçi, otoriter ve merkeziyetçi politikalar tercih edilirken bunun kaçınılmaz sonucu olarak aşırı merkezileşme ortaya çıkmıştır.²⁹⁸ Katı merkeziyetçi anlayışa bir örnek, bir dönem illerde, parti il başkanları ile valilerin aynı kişide toplanması parti- devlet özdeşliğini gösterdiği gibi, bu uygulama, illerde ve yerel ölçekte merkezi hükümet tarafından katı kontrollerin sürdürüldüğünü de göstermektedir. Yine ulusal bütünlük ve Cumhuriyet'in temel ilkelerini koruma güdüsü ile iktidar başkentte tekelleşirken diğer yandan kalkınma çabalarının fakir ulusal dinamikler ile gerçekleştirilmesinin zorluğu karşısında devletin lokomotif görevi üstlenmesi, nitelikli personel kıtlığı gibi faktörler merkeziyetçiliği artması sonucunu doğurmuştur.²⁹⁹ Modernleşmenin sürdürülmesinin merkeziyetçilikle

²⁹⁷ Korel Göymen, "Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler ve Yönelimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.9, S. 2. 2000, s. 3.

²⁹⁸ Göküş, s. 304.

²⁹⁹ Veysel K. Bilgiç, "Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişmesine İlişkin Bir Değerlendirme", (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, ss. 102-103.

ilişkilendirilmesi, mali imkansızlık ve personel olanaksızlığı Osmanlı merkeziyetçi geleneğinin Cumhuriyet ilk dönemi boyunca da önemli bir değişikliğe uğramadan devam etmesinde etkili olmuştur.

Cumhuriyetin ilk anayasası olan 1924 Anayasasının 90. ve 91. maddeleri yerel yönetimler konusunda düzenlemeler içermektedir. Anayasanın 90. maddesi il, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişilik sahibi olduğunu; 91. madde ise il yönetiminin yetki genişliği ve görev ayrımı esasına göre yönetileceğinden bahsetmektedir. Burada görev ayrımı ile anlatılanın kuvvetler ayrımı anlamında yasama yürütme ve yargı erkeleri arasındaki ayrım olmayıp, merkezi idare ile yerel yönetim kuruluşları arasındaki görev alanlarının ayrı ayrı düzenlenmesi olarak anlamak gerekir. Böylece illerin yönetiminin dayandığı yetki genişliği ve görev ayrımı ilkesi 1876 Anayasasında olduğu haliyle benimsendiği görülmektedir. 1876 ve 1921 Anayasalarından farklı olarak 1924 Anayasası yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin tek tek sayılması yerine, yerel yönetimlerin dayandığı temel ilkeleri açıklamakla yetinmiştir. 1921 Anayasası'nda yerel yönetimlerin merkeziyetçi eğilim karşısında kazanımları 1924 anayasası ile tekrar merkeziyetçi bir anlayış ile kuşatıldığı belirtilmektedir.³⁰⁰ Cumhuriyet'in ilk yıllarında zihinsel arka planda merkeziyetçilik düşüncesinin sürmesi, yerel yönetimler alanında yeni dönemde oluşturulan başta anayasa olmak üzere hukuksal düzenlemelerinde buna göre şekillenmesinde etkili olmuştur denilebilir.

Cumhuriyetin kuruluşunun ilk yıllarında, İl özel idareleri, belediye ve köy yerel yönetim kurumları merkezi yönetimin taşra kuruluşu gibi işlev gördüğü tıpkı Osmanlı döneminde olduğu gibi merkeziyetçi bir çizgide yasal düzenlemelere konu olduğu söylenebilir. 1924 Anayasası'ndan sonra yerel yönetimler alanında ilk düzenleme olarak yine aynı yıl çıkarılan 442 sayılı Köy Kanununun olmuştur. Kanun; köy yönetimi ve köy idaresinin görev ve yetkilerinden ziyade köylünün görevlerini ön plana alan bir anlayışla hazırlanmış olduğu belirtilmektedir.³⁰¹ Gerçekten de hala yürürlükte olan Köy Kanununun 13. maddesi köylünün mecburi işleri başlığını taşımaktadır. Bu madde kapsamında köyde görülecek hizmetlerin nerede ise tamamını köylüye yüklemektedir. Köylünün hem ekonomik ve bedenen

³⁰⁰ Göküş, s. 305.

³⁰¹ Kösecik ve Sağbaş , s. 114.

bu hizmetlerin görülmesinde görev almasını istemekte hem de yasada verilen görevleri görmeyene ceza verileceği hükme yer almaktadır.

Köy Kanunu'nun yürürlüğe girdiğinin aynı yılı yeni kurulan devletin başkentinin Ankara olması münasebetiyle İstanbul Şehremaneti'ne benzer bir beledi teşkilat sadece Ankara için 1924 tarihli Ankara Şehremaneti Kanunu ile oluşturulduğu görülmektedir. İdari ve mali özerkliği bulunmayan, Şehremini'nin hükümet tarafından atandığı merkezi yönetimin etkisinin fazlaca hissedildiği bir beledi teşkilat olarak kurulmuştur.³⁰²

Bir diğer yerel yönetim birimi olarak belediyeler, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ile ele alınmıştır. Tek parti rejiminin modernleşme misyonu ve dönemin şartları, hazırlanan Belediye Kanunu önemli oranda etkilemiş olduğu bu düzlemde kanunun temel kabulünün belediyelerin merkezi yönetimin doğal uzantısı olarak gören bir anlayışı yansıtmakta olduğu ifade edilmektedir.³⁰³ Cumhuriyet rejiminin kuruluş yıllarını kapsayan bir dönemde hazırlanan ve sistemin karakteristik özelliklerini yansıtan belediye kanunu yürürlükte kaldığı yetmiş yılı aşan bir zaman diliminde kurucu yasa olarak hüküm ifade etmiştir.

3 Nisan 1930 tarihinde 1580 sayılı Belediye Kanununun yürürlüğe girmesi ile birlikte “Vilayet” ve Dersaadet Belediye Kanunları” ve ek maddeleri elli üç yılın sonunda yürürlükten kaldırılmış oldu. Aynı kanun 1924 yılında yürürlüğe giren ve Ankara Şehremaneti kanununu da yürürlükten kaldırmıştır.³⁰⁴ 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu Türkiye’de belediye alanında kurucu yasa olarak kabul edilmektedir. Yasanın incelenmesinden belediyelere verilen görev ve yetkilerin mantıksal boşluk taşımadığı ve tutarlı bir bütün oluşturduğu savunulmaktadır. Belediyelere yüklenen görevler üç temel işlev etrafında oluşturulduğu değerlendirilmektedir. Buna göre ilk işlev kentsel esenlik (Yangın, afet, sivil savunma ve çalışma saatleri) ve çevre sağlığı (Sokakların temizliği, çöp, gıda, atık denetimi ve mezarlık işleri) gibi ortak yaşamın neden olduğu kentsel

³⁰² Serkan Doru, “1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çabalarının Değerlendirilmesi” *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C.7, S.1 2005, s.124

³⁰³ Kösecik ve Sağbaş , s. 114.

³⁰⁴ Doru, 1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çabalarının Değerlendirilmesi, s. 124.

problemlerin giderilmesi görevlerini kapsayan belediyelerin ‘düzeni ve düzenliliği sağlama’ işlevidir. İkinci temel işlev ise, yerel nüfusun beslenme, barınma ve ısınma gibi fiziksel koşulları ile eğitim ve dinlenme gibi kültürel ihtiyaçların karşılanmasına denk düşen ‘iş gücünün kendini yeniden üretmesine katkıda bulunmak’ işlevidir. Belediye kanununa göre belediyelerin üstlenmiş olduğu son işlev kentsel planlama ve alt yapı yapımı görevlerini içine alan; arsa, kanal, su, bir dönem elektrik ve yol gibi kentsel ihtiyaçların karşılanmasına yönelik projelerin hayata geçirilmesi amacıyla yönelik çabalar ve yerel yönetimler açısından büyük sermaye gerektiren bu ihtiyaçların ticari kuruluşlardan karşılanan kredi ile finanse edilmesinin ortaya çıkardığı işlev “sermaye birikimine katkı” işlevi olarak belediyelerin fonksiyonları özetlenmektedir. Belediyelerin üstlenmiş olduğu işlevler onu ekonomik karar alma süreci ile fiili üretim sürecinin dışında bir alana taşırken; belediyelerin asli görevlerinin toplumsal nitelikli işler olarak nitelendirilebilecek bir konuma taşıdığı savunulmaktadır.³⁰⁵

1580 sayılı Belediye Kanunu, belediye teşkilatlarının oluşturulması için yeni bir kriter olarak yerleşim birimlerindeki nüfus ölçütünü getirmiştir. Bu ölçüte göre köy ve belediyeyi bir birinden ayıran temel ölçüt olarak 2000 nüfusu tek kıstas olarak kanunun ilk halinde yer almıştır. Kanun, nüfusu 2000 geçen yerleşimlere belediye statüsü kazandırılmasını öngörmüştür. Ülkenin nüfusunun az olduğu bu dönemde 2000 nüfus şartını taşıyan 10’u geçmeyen yeni belediye teşkilatları oluşturulduğu görülmektedir. 1959 yılında, bir yerleşim yerinde belediye teşkilatı kurulması için nüfus kriter yanında, sosyo-ekonomik bazı kriterler ile yerel nitelikteki gelirlerinde belediye giderlerini karşılayacak düzeyde olması şartı kanuna eklendi.³⁰⁶ Böylece bir yerde belediye teşkilatının oluşturulması siyasi bir takım kararlar ile değil önceden belirlenmiş objektif kriterle etrafında oluşturulabileceği kanunla hüküm altına alınmıştır denilebilir.

Yasanın 1. maddesinde belediyelerin tüzel kişilik sahibi olduğu ve özerk statüleri bulunduğu hükmü yer almaktadır. Ancak özerk yönetsel yapının sınırlı bir alanda geçerli olduğunun altı çizilmektedir. Belediyelerin görevleri liste usulü

³⁰⁵ Güler, Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, ss. 195-203.

³⁰⁶ Doru, 1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çabalarının Değerlendirilmesi, s. 124.

ile belirlenirken, yasa çıkarılırken belediyelerden beklentiler çok yüksek olduğu ifade edilmektedir. Belediye yasası hazırlanırken ülkede planlı şehirlerin oluşturulması, modern kentleşmenin gereklerine paralel, imara dayalı kentler kurmak yasayla amaçlananlar arasında sayılmaktadır.³⁰⁷ Uygulamada belediyelerin karar almadan kaynak ve yetki kullanımına hatta resmi yazışma ve haberleşmelerinin merkezi yönetimin sıkı ve ayrıntılı denetime tabi kalmaları nedeni ile merkezi yönetimin yerel düzeydeki bir şubesi gibi işlev gören en küçüğünden en büyüğüne tek tip biçimde örgütlenen bir belediye modeli ortaya çıkmıştır.³⁰⁸

Çok partili hayata geçişin ilk aşaması olarak 1945-1960 döneminde bazı gelişmeler ortaya çıkmasına rağmen, Türk Yönetim istemi ve yerel yönetim alanında merkeziyetçilik anlayışının hakimiyetinde bir değişiklik yaşanmadı. Bu dönemde, çok partili hayatın ortaya çıkardığı siyasi ve idari bir takım gelişmeler olmakla birlikte önemli kararların alınmadığı ve çok önemli değişimlerin yaşanmadığı bir dönemdir.³⁰⁹

Diğer yandan belediyelere ek olarak önemli bir yerel yönetim birimi olan il özel idareleri, geleneksel Osmanlı modeli yerel yönetim anlayışı ve merkezi yönetimin etkisi altında devam ettiği belirtilmektedir.³¹⁰ Bir yerel yönetim kuruluşu olarak il özel idarelerin erken Cumhuriyet dönemi yıllarında kurucu bir kanun ile yasal bir düzleme taşınmadığı görülmektedir. Cumhuriyet dönemi ilk il özel idaresi kanunu, il özel idareleri yapısı ve statüsü düzenleyen 1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Daha önce de bahsedildiği üzere bu tarihe kadar il özel idareleri alanında 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı yürürlüğünü sürdürmüştür. 1924 anayasasının 89. maddesi merkezi yönetimin taşra teşkilatı düzenleyen hükümler taşımaktadır. Buna göre ülkenin coğrafi ve ekonomik koşulları nazarında ülke illere, iller kazalara, kazalar nahiyelere bölünmüş ve nahiyeler de kasaba ve köylerin birleşimi ile meydana gelir denilmektedir. Böylece Cumhuriyet dönemi itibariyle de İl idaresi merkezi bir birim olarak görülmüştür. Önceki paragraflarda da bahsedildiği üzere il

³⁰⁷ Çukurçayır, Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi, s. 201.

³⁰⁸ Kösecik ve Sağbaş, s. 114.

³⁰⁹ Ökmen ve Parlak, s. 143.

³¹⁰ Dursun, Cumhuriyet Döneminde Yönetim Anlayışı, s. 100.

yönetimi 1924 anayasasının 90 ve 91. maddeleri ifade bulan şekli ile yetki genişliği ve görev ayrımı ilkeleri esasına göre yönetileceği hüküm altına alınmıştır.

2.2. 1960 -1980 Dönemi Yerel Yönetimler

Bu dönem yerel yönetimler alanında yeni temel kanunların oluşturulduğu bir dönem olmaktan ziyade yürürlükteki mevzuatın yeni ilan edilen anayasaya uydurulmaya yönelik çabaların olduğu bir dönemdir. 10 Haziran 1960 günü Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 5/211 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’na istinaden belediye başkanlarının görevleri sonlandırıldığı ve benzer biçimde belediye meclislerinin feshedildiği bir uygulama ortaya çıkmıştır. İzmir ve İstanbul dışındaki tüm il belediyelerinde valiler ilçe belediyelerinde kaymakamların yeni seçimler yapılincaya kadar mülki görev yanında belediye başkanlığı görevini de yürütmelerine karar verilmiştir.³¹¹

Bu dönemde hazırlanan 1961 Anayasasının 112. ve 116. maddesinde yerel yönetimler ile ilgili temel hükümler yer almaktadır. İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlıklı 112. madde göre; “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.” Hükmü yer almaktadır. Aynı hükmün ikinci fıkrasında “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak Kanunla veya Kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” Biçiminde düzenlendiği görülmektedir. Madde yerel yönetimlerin anayasal dayanağını oluşturduğu gibi aynı zamanda idarenin bütünlüğü vurgusu ile üniter yapıyı anayasaya taşıdığı görülmektedir.

Mahalli İdareler başlığını taşıyan 116. madde göre ise; “Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahallî ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.” Şeklinde düzenlendiği görülmektedir. Yerel yönetim kuruluşları; il özel yönetimi, belediye ve köy kuruluşları olarak

³¹¹ Hamza Al, “Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi” *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 122.

sayılmaktadır. Bu sayılan yerel yönetim kuruluşlarının karar organlarının seçimle belirlenmesi ve görevlerinin sonlandırılması kararının ancak yargı makamlarının kararı ile mümkün olması hükmü demokratik bir uygulama olduğu gibi idari bakımdan özerkliğin teminatı olarak düşünmek gerekir.

Yine aynı maddenin son fıkrasında “Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” denilmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimlerin aralarında kanunun izin verdiği çizgide birlik kurmaları imkanına sahip oldukları hükmü anayasada yer almıştır. Bu kuruluşlara yasada sayılan görevlerini karşılayabilmeye yetecek kadar bütçe imkanı sunulması zorunluluğu, aynı zamanda mali özerkliğin anayasal dayanağı olarak da yorumlamak doğru olacaktır.

Yürürlükteki yasaları 1961 Anayasası’na uygun hala getirme girişimleri olarak gösterilebilecek bir düzenleme 1963 yılında 307 sayılı kanunla hayata geçirilmiş oldu. Söz konusu kanunla belediye başkanlarının belediye meclis üyeleri arasından seçilmesi uygulamasına son verilerek doğrudan yerel halkın seçimi sonucu ile göreve gelmesi imkanı ortaya çıkmış oldu.³¹²

Aynı dönem içinde hayata geçirilen bir diğer düzenleme belediyeler üzerindeki Sayıştay denetiminin kaldırılması olmuştur. 1967 tarih ve 832 sayılı Yasa ve sonraki uygulamaları ile belediyelerin ve belediyelere bağlı iktisadi şirketlerinde Sayıştay denetiminin dışında kalmaları sağlanmıştır. Sayıştay denetiminin kaldırılmasına rağmen bu kuruluşlar üzerinde etkin vesayet denetimi sürdürüldüğü bu bağlamda tam manasıyla bir yerel yönetim görüntüsü oluşmadığı savunulmaktadır.³¹³

Köklü bir merkeziyetçi geleneğin ve yerel yönetimler üzerinde yoğun vesayet denetimlerinin sürdüğü bu zaman diliminde yerel yönetimler varlıklarını sürdürmekle birlikte merkezi yönetimden bağımsız politikalar geliştiremedikleri gibi merkezi yönetimin etkisi dışına taşamadıkları da bir vakadır. Ancak ekonomi

³¹² Tortop, vd. Mahalli İdareler, s. 80.

³¹³ Doru, 1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çabalarının Değerlendirilmesi, s. 126.

ve kentleşme dinamiğinde yaşanan önemli gelişmeler yerel siyasal düzlemde bazı değişim ve baskıları ortaya çıkarmıştır. 1970’lerde özelliklerde önde gelen bazı büyükşehirlerin belediye başkanları siyasi partiler üzerinde nüfuzlarını genişletmişler ve partiler ile doğrudan ilişki kurabilme imkanına sahip olmuşlardır. Bu kapsamda siyasal katılımının arttığı, demokratik, özerk ekonomik güce bağlı olarak muhalefet gösterebilen yeni yerel yönetim anlayışı yükselmeye başlamıştır. 1980 askeri müdahalesine kadar sürecek olan bu yeni koşulda merkezi hükümet, etkisini hissettiren bu belediyelere yönelik olarak mali imkanlarını genişletti yönde politika izlediği tespiti yapılmaktadır.³¹⁴ Bu gelişmeler, yerel yönetimlerin doğasında var olan muhalefet özelliğinin ağır merkezîyetçi eğilim altında 1970’li yıllardaki ilk bir kırıldanması biçiminde yorumlayabilmek mümkün.

1977 yerel seçim sonuçları sosyal demokrat kökenli kadrolar, oylarını artırarak kentlerde belediye yönetimlerini kazanmaları ile neticelenmiştir. Aynı zaman diliminde ülkemizde toplumun farklı kesimlerinin yükselen daha aktif şekilde yerel yönetimlere katılım talebi, bu yönetsel kuruluşların önemini daha fazla artırmıştır. Bu gelişmelerin neticesinde dönemin Bülent Ecevit Başbakanlığındaki hükümet Yerel Yönetim Bakanlığı’nı kurmakla çalışmalar başlamıştır. Dönemin kendi koşullarında toplumsal talebe dayalı olarak oluşturulan Yerel Yönetim Bakanlığı aynı zamanda merkezîyetçi eğilimi azaltarak yerel yönetimlerin özerkliğini ön plana çıkarmak gibi bir amacı bulunduğu mecliste okunan III. Ecevit Hükümet programında savunulduğu görülmektedir.³¹⁵

Kendi döneminde, yerel yönetimler bakanlığı örneği Avrupa’da sadece İsveç’te, Afrika’da tek ülkede, Tayland ve Güney Yemen gibi diğer bazı ülkelerde sınırlı yerel yönetimler bakanlığı örneği bulunmaktadır. Türkiye örneği de daha kuruluşunun ertesi yılı yerel yönetimlerin; birikmiş sorunları ile acil çözüm taleplerini karşılayamamanın ve bakanlığın kendilerinden beklenen performansı gösterememek gibi olumsuz tablo ortaya çıkmıştır. Bu olumsuz tablo sonraki yıllarda iyiden iyiye artarken aynı zamanda bakanlıklar arasında yerel yönetim

³¹⁴ Bilgiç, Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme, s. 203.

³¹⁵ Metin Kazancı, “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, *Amme İdaresi Dergisi*, 16(4), 1983, ss. 45-46.

düzeyinde yetki ve sorumluluk konularında ikiliklerin çıkmasına sebep olmuştur.³¹⁶

2.3. 1980-2000 Arası Dönemde Yerel Yönetimler

Askeri müdahalenin arkasından gelen bir dönem olarak 1980'ler yerel yönetimler çizgisinde en büyük yapısal değişimlerin ortaya çıktığı bir dönemdir. Bu dönemde il özel idaresi kurucu bir yasaya kavuşurken, yine klasik belediye uygulamasına büyükşehir belediye uygulaması da eklenmiş oldu. 1980 ile 1983 arasında farklı bir siyasal kadro ve eğilim ile 1984-1989 yılları arasında farklı siyasal gelişmelerin yaşandığı bir dönem olarak ayrı içeriklere sahip özellikleri ile ayrıldıkları görülmektedir.³¹⁷

Dönemin başat özelliği başta yeni bir anayasa olmak üzere yasal düzenlemelerin yoğunlaştığı bir dönem olmasıdır. Ancak henüz anayasa oluşturulmadan 1980 askeri müdahalesinin hemen sonrasında askeri yönetim, belediyeleri bürokratik yapı olarak yeniden ele aldıkları görülmektedir. Bu anlayışın ilk uygulaması Sivas, Afyon, Çorum ve Erzurum dışındaki bütün illerde, belediye başkanlarını görevden alarak yerlerine merkezi atamayla iş başına getirilen bürokrat kadrolar ile değiştirmeleri olmuştur. Atanmış bürokratik kökenli belediye başkanlığı modelinin, yerel yönetimleri bütünüyle merkezin etkisine sokmak gibi bir amacı olduğu ileri sürülmektedir. Yine bu durumun bir diğer sonucu üretici, kaynak dağıtıcı bir belediye modelinin yerine denetimci ve engelleyici belediye anlayışının oluşturulması gibi bir sonucu ortaya çıkarmıştır.³¹⁸ Bu bağlamda denilebilir ki dönem değişse de uygulama benzer biçimde sürmektedir. Seçilmişlere güvenmeme anlayışı bu kez 1960 askeri müdahalesinin ilk uygulamasında olduğu gibi 1980 askeri müdahalesini ile ortaya çıkan uygulamaya benzerlik gösterdiği göze çarpmaktadır.

Askeri müdahale döneminde belediyelerin yerel hizmete yönelik bakış açısında da sapmalar yaşanmıştır. Şöyle ki; belediyeler kendilerinden beklenen esas hizmetlerinin ötesinde esnaf kişilere yönelik baskıcı, engelleyici, kişi

³¹⁶ Kazancı, ss. 46-47.

³¹⁷ Gül vd., s. 143.

³¹⁸ Kazancı, ss. 50-51.

özgürlüklerini sınırlayan konularda dahi denetim adı altında faaliyetler içine girdikleri görülmektedir. Bu dönemde yaşanan önemli bir değişim ise belediye sayılarında meydana gelen azalmadır. Birleştirme yoluyla küçük belediyeler büyük belediyelere bağlanarak yaklaşık 150 belediye kapatılmıştır. 1981 yılında 1587'e düşürülen belediye teşkilatı sayısı 5 yıl boyunca aynı kalmış ve 1986 yılında yeni belediyelerin kurulmasıyla bu sayı 1719'a, daha sonra 1994'de ise bu sayı bir buçuk kat bir artışla 2710 çıktığı görülmektedir.³¹⁹

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile birlikte anayasanın 123 ve 127 maddelerinde yerel yönetimler ile ilgili düzenlemeler yer almıştır. İlk olarak 1982 anayasasının 123. maddesi "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" denilmektedir. Bu hüküm konu ile ilgili 1961 anayasasının 112. maddesine olan benzerliği dikkat çekmektedir.

1982 anayasasının, İdarenin Kuruluşu'nu konu alan başlığın bir alt başlığı olarak 127. madde Mahalli İdareler başlığını taşımaktadır. Bir anayasa hükmü olmasına rağmen yerel yönetimler konusunda geniş bir içeriğe sahip olan 127. maddenin ilk fıkrası, "Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir." Biçiminde düzenlenmiştir. Bu hükümde yerel yönetimlerin özellikleri sayılmıştır. Bu kapsamda 1982 anayasasına göre; yerel yönetim kuruluşlarını mahalli ihtiyaçlar dikkate alınarak il özel idaresi, belediye ve köy yerleşim birimlerinden mütevellit ve tüzel kişiliğe haiz kuruluşlar olarak anayasal düzleme taşıdığı görülmektedir. Yine kurumların karar organlarının yerel halkın seçim tercihi ile belirlenmesi usulü demokratik bir uygulama olduğu gibi il özel idarelerinin başı konumundaki valinin seçimle değil de merkezi hükümet tarafından atanmış bir bürokrat arasından olması yönündeki uygulaması tek istisna olarak hala devam etmektedir.

Aynı maddenin 2. fıkrası "Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmü yer

³¹⁹ Dursun, Cumhuriyet Döneminde Yönetim Anlayışı, s. 124.

almaktadır. Yerel yönetim kuruluşlarının yerinden yönetim esasına dayanan özerk kuruluşlar olarak tanımlayan bu anayasa hükmü doğrultusunda, merkezi idareden yerinden yönetim kuruluşlarına yetki aktarımını anlatan ve kökeni itibariyle Batı'ya ait olan klasik anlamda desantralizasyon düşüncesinin anayasaya konu olduğu şeklinde yorumlamak mümkündür.

1961 Anayasası'ndan farklı olarak 1982 Anayasası ile getirilen bir değişiklik ise yerel seçimlerin süresi ile ilgilidir. Seçimlerin dört yılda bir yapılması hükmü 1982 anayasasınının 127. maddesinin 3. fıkrasının ilk halinde beş yılda bir yapılır şeklinde yeniden düzenlendiği görülmektedir. 23/7/1995 tarih ve 4121 sayılı Kanunun 12. maddesi ile bu sürelere belirli koşullarda istisnalar getirildiğini söylemek mümkün. Anayasanın ilk halinde olmayan ve 127. maddeye sonradan eklenen bu fıkra göre; “Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahallî idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır” denilmektedir. Aynı fıkranın devamında dikkat çeken bir düzenleme ise “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” şeklindeki hükmüdür. Bu hüküm doğrultusunda büyükşehir belediyesi statüsünün oluşturulabilmesine anayasal düzlemde bir zemin doğmuştur.

Yerel yönetimler konusunda kapsamlı bir içeriğe sahip 1982 Anayasasınının 127. maddesi bu kurumların denetimi ile ilişkili bir açıklama getirdiği görülmektedir. Bu çizgide yerel yönetimler alanında yargı denetimi ve merkezi yönetimin yerel yönetim kuruluşları üzerindeki denetleme yetkisini anlatan idari vesayet denetimi maddenin dört ve beşinci fıkralarında düzenlenmiştir. Yargı yetkisi, konusu ve kapsamı bağlamında ilgili madde şöyledir; “Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.”

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yetkisini konu alan 127/5 fıkra ise idari vesayet denetimini kapsam ve koşullarını konu aldığı hali ile şöyledir; “Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.” Bu hüküm doğrultusunda merkezi yönetime ait idari vesayet denetimi yetkisi yerel idareler üzerinde keyfi ve sübjektif uygulamalar ile idari ve mali özerkliği yok edecek biçimde uygulanmasının önüne geçildiği biçiminde yorumlamak mümkündür. Ancak fıkradaki bazı tanım ve ifadelerdeki muğlaklık ve geniş yorumlanması halinde vesayet yetkisinin kapsamının genişlemesi sonucunu ortaya çıkarabilecek etkiye de sahip olduğu ileri sürülebilir.

127. maddenin son fıkrasında “Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” Biçiminde bir hüküm yer almaktadır. Böylece yerel yönetim konusunda, kavramsal çerçeve ve kapsamına, karar organlarının oluşumundan denetimine ve gelirlerine kadar çok kapsamlı bir düzenlemeyi 1982 anayasası bünyesine taşımıştır.

Bu dönemde hazırlanan yerel yönetimlerle ilgili kanunlar arasında 1981 yılında çıkarılan belediyelerin vergi çeşitlerini azaltmasına rağmen gelirlerini büyük oranda artıran 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanunlar sayılabilir. Bu düzenlemeler neticesinde yerel yönetim kuruluşları önceki döneme kıyasla yetki ve mali bakımdan güçlendirildiği ileri sürülmektedir. 1985 yılında çıkarılan bir diğer kanun ise 3194 sayılı İmar Kanunu olmuştur. Bu kanunda belediyelerin şehir ve imar planlarıyla ilgili yetkilerini genişleten bir düzenleme olmuştur.³²⁰

³²⁰ Dursun, Cumhuriyet Döneminde Yönetim Anlayışı, ss. 124-125.

Yerel yönetimler ile ilgili önemli bir düzenleme ise büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkan veren yasalarda ortaya çıkmıştır. 1984 yılında hazırlanan 2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve ihtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile il belediye sınırları içinde birden fazla ilçeye sahip ilerde birer anakent belediyesi ve merkez ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulmasına karar verilmişti. Bu düzenlemeden kısa bir süre sonra hazırlanan 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile bir takım düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. Büyükşehir belediyelerini konu alan bu dönem dahilindeki en önemli düzenleme ise 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu olmuştur.³²¹ Bu kanun yürürlükte kaldığı 2004 yılına kadar muhtelif tarihlerde toplam 16 il belediyesi büyükşehir belediyesi statüsü kazanmıştır.

İç göçlerin hız kazandığı 1970’li yıllarda İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentlerin artan nüfusu, hem merkezdeki belediyelerin büyümesine hem de merkeze yakın civar bölgelerin yeni ve yoğun yerleşim alanlarına dönüşmesine neden oldu. bu durum sınırları birbiri ile iç içe geçen belediyelerin oluşmasına yol açtı. Bu gelişme; planlama, imar, yol, su ve kanalizasyon gibi alt yapı hizmetlerinde belediyeler arasında çeşitli sorunları beraberinde getirdi. Bütünleşmiş bir bölgenin (metropolitan alan) oluşması karşısında büyükşehir yönetim modelinin yokluğu sorunların çözümünü zorlaştırmakta, koordinasyonsuzluğa neden olmakta ve kaynak israfına yol açan bir hale dönüşmekteydi. 1970’li yıllar bu sorunların tartışıldığı ve çeşitli tasarıların hazırlandığı ancak pratiğe geçmediği yıllar olarak kaldı. 1982 Anayasası’nın Türkiye’de büyükşehir modeline izin vermesi ile birlikte önce kanun hükmünde kararname ve sonrasında 3030 sayılı Yasa’nın kabulü ile büyükşehir belediyesine ait düzenleme hayata geçirilmiş oldu. Üste ilçe belediyelerinin toplam alanlarını kapsayan bir büyükşehir belediyesi ve altta ise ilçe belediyelerinden meydana gelen bir yönetim modeli olarak ortaya çıkan bu yeni durum aynı zamanda

³²¹ Doru, 1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çabalarının Değerlendirilmesi, s. 128.

büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu ve hizmet etkinliğini sağlamayı amaçlıyordu.³²²

Yeni dönemde gelirleri ve yetkileri önceki döneme nazaran artan belediyeler 1984 yerel seçim sonuçlarıyla göz önüne alındığında yeni bir dönemin belediyeçilik alanında başladığını söylemek mümkün. Öyle ki; askeri müdahale sonrası yapılan ilk yerel seçimlerinde iktidar partisi kanadından Anavatan Partisinin belediyelerin çoğunluğunu kazandığı görülmektedir. Sivilleşme ve demokratikleşme dönemi olarak nitelenen ilk beş yıllık süreçte merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkilerinin azaltılmaya yönelik girişimlerinde ortaya çıktığı bir dönem biçiminde bir tespitte bulunmaktadır. Ancak sınırlı bir süre dahilinde yürütülen bu çabaya rağmen merkezin yerel yönetimler üzerindeki gözetim ve denetim yetkisi fiili olarak devam ettiği bu demokratikleşme çabasının bu dönemle sınırlı kaldığına vurgu yapılmaktadır.³²³

Varlığı 1982 Anayasası ile kabul edilen ve Osmanlı döneminden kalma kurucu yasa ile yoluna devam eden İl Özel İdaresi kuruluşu 74 yıl aradan sonra 1987 yılında köklü değişiklikler içeren yeni bir düzenlemeyi konu oldu. Böylece İl Özel İdaresi, 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yeni bir yasal düzenlemeye kavuşmuş oldu. İl Özel İdaresi, belediye ve köy yerel yönetim kuruluşlarının görev alanı dışında kalan alanlarda müşterek mahiyetteki yerel hizmetleri görmekle mükellef bir yerel yönetim kuruluşudur. Bu kapsamda il özel idarelerinin görev alanına il düzeyinde yerel halkın yol, su, eğitim, kültür, sağlık, ekonomi, tarım gibi ortak gereksinimleri girmektedir. Bu bakımdan bir yerel yönetim kuruluşu olarak il özel idaresi, il sınırları dahilinde yaşayan halkın ihtiyaçlarını konu almayan ve fakat merkezi yönetimin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetleri o ilin mülki sınırları içinde yürütülmesini ve o ilde yaşayan yurttaşların bu ülke düzeyine yayılmış hizmetlerden yararlanmasını görev bilen merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il genel İdaresinden farklılaşmaktadır.³²⁴

Bir yerel yönetim teşkilatı olarak il özel idaresi kuruluş amacı, yetki alanı içindeki müşterek nitelikteki yerel ihtiyaçları karşılamaktır. 1876 Anayasası'ndan

³²² Erbay Arıkboğa, "Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri" *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.16, S.1, 2007, s. 32.

³²³ Gül vd., s. 144.

³²⁴ Açıkgöz, ss. 53-55.

beri yerleşmiş ve sosyolojik bakımdan bir varlık elde etmiş olan il özel idaresi sonraki anayasalar ile herhangi bir değişikliğe uğramamıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi, il özel idarelerinin anayasal dayanağını teşkil etmektedir. Madde metnini tekrar ele alacak olursak; “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” biçiminde düzenlendiği görülmektedir. Bu madde metninde dikkat çeken bir husus il özel idarelerine hala il olarak isimlendirilmeye devam ettirilmesidir. Bu hususun düzeltilmesi ve il özel idaresi ibaresinin anayasaya taşınması önerisi sunulmaktadır. Bir diğer husus anayasamızda belirtildiği gibi il özel idaresi kuruluşunun kendi kurucu kanununa sahip olması gerekliliğine işaret edilmektedir.³²⁵

Yerel yönetim kuruluşlarının karar organlarının seçmenler tarafından belirlenmesi ilkesi anayasal bir hüküm olmasına karşılık 3360 sayılı yasa ile oluşturulan il özel idaresi kuruluşunun seçilmiş bir başkanı bulunmamaktadır. Kanununun 76 . maddesi il özel idaresi işlerini yürüten, çıkarlarını gözeten ve temsil eden il özel idaresi organlarını Vali, İl Genel Meclisi ve Daimi Encümeni olarak sıralamaktadır. Valinin il özel idaresi teşkilatındaki esas rolü, il daimi encümeni ve il genel meclisinin aldığı kararları uygulamaktır. 77. maddeye göre; “İl özel idaresine ait tüm işleri ve görevleri yerine getirme yetkisi yalnız valiye aittir.” denilmektedir. 87. maddeye göre; “Vali, İl Özel İdaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütür.” Hükümünü taşımaktadır. Bu hüküm doğrultusunda vali il özel idaresinin, karar organı olarak değil ancak alınan kararları yürüten bir organ olarak tarif etmektedir.³²⁶ Ancak il genel meclisin aldığı bütün kararlar valinin onayı ile icra edilebilir duruma gelmesi ve atanmış bürokratik bir kadro olan valilik makamının tarihten gelen seçilmişler üzerindeki gücü düşünüldüğünde kararın uygulanması ötesinde daha valiye rağmen bir kararın alınması çokta olanaklı gözükmemektedir.

³²⁵ Muharrem Es, “İl Özel İdaresi” *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 153.

³²⁶ Es, ss. 154-155.

1980-2000 yılları arasında anayasal ve yasal düzlemde yerel yönetimler alanında köklü değişimler hayata geçirilmiştir. Bu dönemde demokratik yerel yönetim anlayışının benimsendiği ve siyasal bir içerik kazandığı, dolayısıyla siyasal sistemin bir parçası olarak kabul edildiği bir dönem olarak görülmektedir. Bu dönem düzenlemeleri neticesinde mali ve idari yönden daha güçlü bir yerel yönetim modeli oluşmuştur. Bu olumlu ve demokratik gelişmelere rağmen merkezi yönetim karşısında ve onun etkisinden kurtulmuş güçlü ve özerk yerel yönetim birimleri tam manasıyla oluşturulduğunu söylemek mümkün değildir. Bu bağlamda 1990'larda Avrupa Özerklik Şartı'nın kabulü dışında yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik kayda değer bir gelişme yaşanmamıştır. Öte yandan onaylanan Avrupa Özerklik Şartı kapsamındaki yerel özerklikle ilişkili hükümlere çekinceler düşülerek bu hükümlerde hayata geçirilememiştir.³²⁷

Anayasada; il, belediye ve köy yerel yönetim kuruluşları olarak sayılmaktadır. Köy yönetimlerine verilen görevler ile orantılı gelir kaynakları sağlanmadığında görevlerinin hukuki düzenlemelerde yer almasının pratik bir önemi kalmamaktadır. Köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş yerel yönetim kuruluşları olarak, daha başlangıçta görevlerini gerçekleştirmeye imkan veren kaynak ve araçlardan yoksun kalması nedeniyle gerçek manada özerk statü kazanamayacakları söylemek mümkündür.

İl özel idaresi örneğinde olduğu gibi halkın seçimi ile gelmeyip atama usulü ile gelen yönetim bu kez halka değil kendisini atayan siyasi otoriteye karşı hesap verme ve sorumlu olma eğilimine yönelecektir. Merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi bir memurun yerel mahiyetteki bir göreve yetirilmesiyle merkezi yönetim bu kuruluşlar üzerinde çok daha güçlü bir müdahale alanı kazanmış ve yerel toplulukları denetim altında bulundurma imkanı elde etmiş olmaktadır. Belediye teşkilatları açısından ise durum pek parlak değildir. Merkezi yönetimin müdahalesine açık bir belediye yönetimi yapılanması, görev ve hizmetlerde belirsizliklere neden olurken, diğer taraftan belediye görevlerinde

³²⁷ Gül vd., s. 144.

fazlalık ve gelir kaynaklarındaki yetersizlik belediyelerin etkinliğini ortadan kaldıran bir tabloyu ortaya çıkarmıştır.³²⁸

Ülkemizin bir gerçeği olarak halkın yerel siyasete katılımı noktasında ciddi açmazlar bulunduğu ileri sürülebilir. Halbuki halkın desteğini ve potansiyel gücünü harekete geçirmeden, onunla sorumluluk ve yetki paylaşımında bulunmadan kısaca yönetime katılma imkan ve olanağı kazandırmadan yönetimi ayakta tutabilmek ve ilerleme göstermek ciddi imkansızlıkları içinde barındırmaktadır. Böyle bir yönetim modeli başarılı olabilseydi dünyanın en güçlü merkezi yapısına sahip sosyalist-komünist modeller yıkılmazdı. Halkın katılımına imkan vermeyen bir devlet ve sistemle ilerlemenin gerçekleştirilmesi mümkün görülmemektedir. Türkiye bağlamında Yazıcıoğlu'nun tespiti şöyledir; “Türkiye’de bu dönüşüme engel olan, rantlara, kaynaklara hükmeden elit, oligarşik yapıdır. Bu yapı, siyasette ve idarede görev alanlar ile seçkin aydınlardan oluşmaktadır. Bunlar koalisyon şeklinde ülkenin kaderinde söz sahibidirler ve halk ile yetkilerini paylaşmak istememektedirler.”³²⁹

Merkezi gücün etkisini ve sürekliliğini üzerinde taşıyan yerel yönetimler uzun dönemde bu etki altına kalmanın bir sonucu olarak merkezi idareden özerk politikalar üretmediklerini ileri sürmek mümkündür. İncelenen dönemler dahilinde çeşitli kez anayasal ve yasal düzenlemelere konu olan yerel yönetimler üzerinde merkeziyetçi hakimiyet hala devam etmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlere ve yerel seçilmişlere mesafeli ve şüpheli olarak bakışını sürdürdüğü yetki paylaşımında cimri davranmaya devam ettiğini, halkın katılımına imkan veren ortam ve araçları oluşturmadığı bir eğilimi tercih ettiğini söylemek mümkündür.

1999 yılında yapılan yerel seçimler çok partili hayata geçildiği tarihten sonra ilk kez genel seçimler ile aynı günde yapıldı. Sandık sonuçlarının ortaya koyduğu tabloda 80 ilin 50’sinde genel seçimler ile yerel seçim sonuçları farklı olması ve bir çok seçim çevresinde seçmenleri tarafından başarılı bulunan bir çok belediye başkanının, aday olduğu partinin o seçim çevresinde genel seçimlerde

³²⁸ Toprak, *Yerel Yönetimler*, s. 46 ve 83.

³²⁹ Recep Yazıcıoğlu, “Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma” *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, s. 370.

elde ettiği oy oranının çok üzerinde oy almaları seçmenin bilinçli bir tercihinin neticesi olarak yorumlanmaktadır.³³⁰ Seçmenlerin yerel yönetim seçimlerine olan ilgisi ve bilinç düzeyinin artması, 2000 yıllardan itibaren Avrupa Birliği ile olan ilişkilerde yaşanan yakınlaşma, kamu yönetimi paradigmasında ortaya çıkan dönüşümler ve 2002 yılı genel seçimleri ile değişen ve güçlü halk ve parlamento desteği elde etmiş bir partinin iktidara gelmesi ile sonuçlanan gelişmeler yerel yönetim alanında Tanzimat'tan itibaren yaşanan reform sürecine yeni bir ivme katmış oldu.

³³⁰ Muhammet Kösecik, "Türkiye'de Yerel Seçimler", (Ed. Hüseyin zgr, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler ;zerine Güncel Yazılar I Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 263.

ÜÇÜNÇÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞEN RÖLÜ VE ÜLKE ÖRNEKLERİ

Geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinden başlayarak gittikçe artan oranda ve içinde bulunduğuz yüzyıla damgasını vuran en başat özellik; toplumsal, ekonomik, siyasal,ve idari yapıların hızlı değişimi ve teknolojik gelişmelerin giderek yükselmesidir. Bu değişim dalgası yönetim olgusunu ve onun alt sistemi olan yerel yönetim yapılarını önemli ölçüde değişim yönlü etkileme gücüne sahiptir. Bu değişim kimi ülkelerin geleneksel yerel yönetim yapısı ve anlayışı ile yerel hizmet kavramını derinden etkileyebilecek ölçülere kadar ulaşabilmektedir. Birçok ülkede yerel yönetimler alanında yeniden yapılanma çabaları incelendiğinde bu çabaların geçen yüzyılın ikinci yarısından başlayarak ve özellikle son birkaç on yılda daha fazla biçimde hız kazandığını söylemek mümkündür. Gerek gelişmiş gerekse az gelişmiş ya da kapitalist veya sosyalist yönetim biçimini benimsemiş ülkelerin tamamında yerel yönetim yapıları ve fonksiyonlarında değişim yönlü gelişmeler oldukça hız kazanmıştır.³³¹

Bu düzlemde çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerin değişen rolü üzerine bir değerlendirmede bulunmaktadır. Daha sonra seçilmiş faklı ülke örnekleri üzerinden yerel yönetimler alanında yaşanan değişim ve yeniden yapılanma gayretlerine yer verilemesi amaçlanmaktadır. Bu minvalde Fransa, İngiltere, Almanya'daki yerel yönetim yapıları tarihsel, yasal, yapısal, işlevsel, yetki ve görev yönünden analiz edilerek değişimin rotası belirlenmeye çalışılacaktır. Bu ülkelerin yerel yönetim sistemleri, yerel yönetimler alanında yeniden yapılanma gayretleri değerlendirilecektir.

³³¹ H. Sami Güven, "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", *Amme İdaresi Dergisi*, 15(4), s. 27.

1. YEREL YÖNETİMLERİN DEĞİŞEN RÖLÜ

19. yüzyıl, dünyada sadece ulusal perspektifte sınırlı olmayan aynı zamanda uluslararası etkileri de içine alan bir düzüne gelişmelerin yaşandığı bir dönemimi anlatmak için kullanılmaktadır. “Özellikle sanayi devrimi ve devrimin köklü etkileri; diğer yandan ulus devletlerin kurulması, ülkelerin kendi toplumsal, ekonomik, siyasal ve yönetsel yapı ve işleyişinde bir takım değişiklikler yapma zorunluluğu ile baş başa kalmasına neden olmuştur. Zaman içerisinde bu geniş kapsamlı ve köklü değişiklikler, yalnızca içsel bir düzlem ile sınırlı kalmamış; aynı zamanda ülkeler arası ilişkileri de etkiler konuma gelmiştir.”³³²

20. yüzyıla gelindiğinde kamu yönetimi alanında yaşanan köklü değişimler devam etmiştir. Değişim ve dönüşüm dalgası bu kez kendini ekonomik, teknolojik, siyasal, kültürel alanlarda hızla yayılan ve daha hissedilir biçimde kendini göstermiştir. “Küreselleşme sürecinin hızlanması ve buna paralel olarak ulus devlet anlayışının değişmesi ve güç kaybetmesi, piyasacı anlayışın güçlenmesi, modernizmden postmodernizme doğru yaşanan geçiş, halkın artan talep ve beklentileri ve AB ile uyumlaştırma gibi nedenler kamu yönetimini küresel düzeyde önemli ölçüde etkilemiş ve dönüşüme zorlamıştır. Bu değişim ortamına paralel olarak, bilgi teknolojilerindeki ilerlemenin üretim ilişkilerinde, çalışma yöntemlerinde ve organizasyon yapısında köklü değişimler ortaya çıkması, geleneksel Weberyana yönetim anlayışının yetersiz kalması, ulus devletin karar alma mekanizmalarına başka birimlerin katılması, devletin ve kamu yönetiminin yeni şartlara uyum sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılması gereğini doğurmuştur. Piyasacı yöntemleri ve yerelleşmeyi öne çıkaran, vatandaş müşteri olarak gören siyasal, yönetsel ve kültürel yaklaşımlar ve devletin küçültülmesi anlayışı, kamu yönetiminin işlevlerinin sorgulanmasına yol açmıştır.”³³³

³³² Mustafa Kocaoğlu, Sefa Usta, “Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Yerel Yönetimlerde Reformlar ve Temel Eğilimler”, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açısından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya 2015, s. 331.

³³³ Hüseyin Gül, Dilek Memişoğlu, “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetsel Reform”, (Ed. Akif Çukurçayı, Gülise Gökçe), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, s. 57.

1980’li yıllarla birlikte Batı Avrupa’da devletin rolü ve işlevi üzerinde baskıların arttığı bir döneme girilmiştir. Bu baskılar devletin değişen rolü üzerinde belirleyici bir tesir bırakmıştır. Avrupa’da devleti değişime zorlayan belli başlı dinamikler söz konusudur. İlk olarak; finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi ile birlikte devletsiz firmaların denetlenmesinde yaşanan zorluğun, devletler ve kamu yönetimleri üzerinde oluşturduğu baskılar sayılabilir. Yine ideolojik ve siyasal düşünce sistemindeki değişimin beraberinde getirdiği Keynes’cilikten neoliberalizme ve merkantilizmden serbest ticarete dönüşüm görüşlerinin yaygınlık kazanmasının yarattığı baskı da gösterilebilir. Öte yandan Avrupalılaştırma baskısı ile birlikte geleneksel devletin egemenlik ve otoritesinin yeniden düşünsel manada irdelendiği, Avrupa Birliği gibi entegrasyonların güçlendiği ve ticaret engellerinin kaldırılması yönünde atılan adımlar da bu süreçte etki eden faktörler arasında yer almaktadır. Son olarak gelişen teknoloji ve değişen çalışma metot ve becerileri, personel yönetimini ve hizmet sunma biçimleri ulusal kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında kullandığı kaynaklarda ve etkileme araçlarında bir daralmaya yol açması da Avrupa’da devletin değişen rolü üzerinde etkide bulunmuştur.³³⁴

Bütün dünyada 1980’li yıllar hem kamu yönetimine hem de yerel yönetimlere yönelik eleştirilerin yükselmeye başladığı yıllar olarak kabul edilmektedir. Bu tarihten itibaren Batı’da ve Türkiye’de eğitimden sağlığa, sanayileşmeden insan haklarına, kimlik arayışlarına tüm olgular ve kamu kurumları birer birer tartışma konusu haline getirilmeye başlandığı bir zaman dilimine geçilmiştir. Bu tartışmalar etrafında kamu yönetiminde değişim ve yeniden yapılanma arayışlarında organizasyon yapıları, mali yapı, süreç, insan kaynakları, yurttaş yönetim ilişkisi gibi bir çok farklı boyutta yürütülen tartışmalar hem merkezi hem de yerel yönetim alanının yeniden şekillenmesinde etkili olmuştur. Devlet – piyasa ikileminin yaşandığı, devlet anlayışının ve kamu

³³⁴ Cahit Tutum, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, (Ed. Burhan Aykaç, vd.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara 2003, ss. 444-446.

yönetiminin piyasa temel ilkeleri etrafında yeniden şekillendiği bu dönem, yeni sağ akım görüşlerin derin etkilerini taşıyan yıllar olmuştur.³³⁵

2000’li yıllara gelindiğinde uluslararası alanda ve küreselleşme sürecinde ortaya çıkan hızlı değişim ve dönüşümler yönetim olgusunu ön plana taşıdığı ifade edilmektedir. Eğitim, üretim, iletişim, sosyal ilişkiler ve hizmetler gibi gündelik yaşamın her alanını kuşatan ve değiştiren teknolojik içerikli gelişmeler bütün organizasyonları olduğu gibi yerel yönetimleri de etkilemektedir. Küreselleşme süreci ile beraber; dinamik bir unsur olarak değişim ve dönüşüm; yerelleşme eğilimlerini, yerel yönetimleri ve kentlerin niteliği ve işlevleri üzerinde değişim yönlü önemli etkiler bıraktı. Ortaya çıkan değişimler, yerel yönetimlerin, demokratik bir yönetim yapısı, etkin, etkili ve verimli birer hizmet sunma kuruluşu olması kapsamında, kamu hizmeti sunumundan, işletmeci özelliğine, organizasyon anlayışından demokratikleşmeye, etkin ve verimli hizmet sağlama anlayışından modern yönetim ilkelerine, teknolojik etkileşimden dayanışma çabalarına, alternatif hizmet sunma metotlarından sosyal sorumluluk ve etik alana varan bir çok konuda ve alanda iki binli yıllarda yerel yönetimlerin genel görünümünü üzerinde kendini hissettirmektedir.³³⁶

Teknolojik, toplumsal, kültürel dönüşüm ve halkın ihtiyaçlarının çeşitlenmesi, değişmesi siyaseti ve buna bağlı olarak yönetimi de dönüşüme zorlamaktadır. Bu durum ise başta siyaseti olmak üzere yönetimi ve yerel birimleri yeniden yapılanmaya mecbur bırakmaktadır. “Dönüşüm, yeni talep ve beklentileri hızla çoğaltmaktadır. Bu toplumsal, siyasal ve yönetsel talepler yasal taleplere dönüşmekte, bunun sonucunda da yurttaşa daha yakın etkin yönetimler için yeni yasal düzenlemelerin yapılması için önemli bir kamuoyu baskısı parlamentolara taşınmaktadır.”³³⁷

³³⁵ Akif Çukurçayır, Hülya Ekşi, “Müşteri Odaklı Yönetim Tartışmalarına Yerel Yönetim Perspektifinden Bakmak”, (Ed. Kemal Görmez, Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları: Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, ss.153-155.

³³⁶ Mustafa Ökmen, “Sürekli Değişme – Gelişme Sürecinde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, (Ed. Kemal Görmez, Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları: Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s. 30.

³³⁷ Akif Çukurçayır, “Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt. 12, Sayı 3, Temmuz 2003, s. 6.

Değişim olgusunun ortaya çıkardığı bilgi ve insanla birlikte bu kez etraftaki her şeyin değişmesi süreklilik kazanmıştır. Bilhassa teknolojik gelişme sanayi toplumu dönemine ait her şeyi derinlemesine etkilemiştir. İletişim ve ulaşım imkanlarının artması ile birlikte uzak kavramı ortadan kalkmış her yere ulaşılabilir ve herkesle haberleşme kurulabilir olmuştur. Haberleşme ve ulaşım imkanlarının hız kazandığı ve küreselleşme sürecinin insan hayatına girdiği bu dönemde kişinin kendini tanımla ve konum oluşturma gereği etkisiyle ve bir tepki olarak yerelleşme eğiliminin güçlendiği görülmektedir. Bu durum örgüt yapıları ve işleyişinde, temsili demokraside, devlet anlayışında önemli değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Küreselleşme ile gelen yerelliğin önemli taraflarından birisi hem devlet ve kamu yönetimine hem de demokrasi anlayışında bir değişimi gündeme getirmesi olmuştur. Kitle demokrasi; enerji yüklü, hızla değişen mozaik bir demokrasiye yerini bırakmıştır. Bütüncül bir boyut ile demokratikleşme, yönetim ve örgütlenme anlayışında yaşanan bu değişim sanayi toplumunun merkeziyetçi yapısını ve temsile dayanan demokrasisini hızla dönüşüme uğratmaktadır. Bu dönüşümün rotası ise yerelleşme yönlü, katılımcı çoğulcu demokrasiye doğrudur. Gelenen süreçte merkezi yönetimin yetkilerini frenleyen ve yerel yönetimlerin etkinliğini artıran bir kavram olarak yerelleşme eğilimi yükselen bir değer olarak görülmektedir.³³⁸

Yönetimde merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşma ve yerelleşme eğilimlerinin ön plana taşındığı günümüzde demokrasinin güçlendirilmesi ve küresel bir boyut kazanması bağlamında yerel özerklikler önemli bir köşe taşı olarak gündemde tutulmaktadır. Kamu hizmeti üretmek yerel yönetim kuruluşların sadece bir boyutudur. Aynı zamanda yerel yönetimler demokratik siyasal kurumlar olarak yeni işlevler ve roller yüklenmektedirler. Tüm dünyada yaşanan bu değişim beraberinde; demokratikleşme, şeffaflaşma, özerkleşme, optimalleşme, kamusal hizmetlerde halka yakınlık, katılımcı, verimli ve etkin hizmet anlayışını yaygınlaşması gibi yerelleşme ve yerellik olgusu önceleyen yeni arayışların gelişmelerin doğmasına yol açmıştır.³³⁹ Bu ilkeler yurttaş odaklı yerel yönetim anlayışını savunan görüşleri yansıtmaktadır.

³³⁸ Mustafa Ökmen, "Sürekli Değişme – Gelişme Sürecinde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler, ss. 5-6.

³³⁹ Ökmen ve Parlak, Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar, ss. 251-258.

“Yurttaş odaklı yerel yönetim anlayışına geçilmesinin en önemli nedenleri arasında yıllarla birlikte büyüyen ağır bürokrasi ve formalite çokluğu, kalitesiz kamu hizmetleri, kamu harcamalarının yüksek olması ve yönetimin aşırı bir şekilde ‘Bugün git, yarın gel!’ felsefesini benimsemiş olmasıdır.”³⁴⁰ Yurttaş odaklı yerel yönetim anlayışının iki boyutu söz konusudur. “İlk olarak, yerel yönetimlerin yapısının ekin bir hizmet verebilmek üzere köklü değişikliklere konu olması; ikincisi ise çeşitli araştırma ve geliştirme faaliyetleriyle bu yaklaşımın güçlendirilmesi. Müşteri odaklılık ya da yurttaş odaklılıkla anlatılmak istenen kentlinin tercihlerine duyarlı bir yerel siyasetin benimsenmesi ve yerel yönetim anlayışının güçlenmesidir.”³⁴¹

Yaşanan değişimle birlikte yerel topluluklarda da belirgin bir dönüşüm ortaya çıkarmıştır. Artık 19. ve 20. yüzyılın ortalarına kadar geçerli olan geleneksel yerel yönetim ve hizmet sunma anlayışı değişim dinamiklerinin etkisi ile dönüşüme uğramıştır. Klasik yerel yönetim anlayışı, yerel yönetimlerin sundukları hizmetler karşısında yerel sakinlerin bunları sesiz sedasız benimsemelerini ve sunulan hizmetlerin edilgen alıcıları olarak kabullenmelerini öngören bir anlayışa sahipti. Zamanla yerel topluluklarda, kendilerine yönelen hizmetlerin gündelik hayatları içerisindeki yeri ve önemi konusunda bilinç değişikliği ortaya çıkmıştır. Bu dönüşümün doğal bir nedeni olarak, kamu hizmeti kavramı önemli bir içerik değişimine uğramıştır. Yerel halkın, yerel hizmetlerin planlaması, sunumu, yönetimi ve denetiminde etkin roller alma ya da diğer bir ifade ile yönetime katılma talebi gündeme geldi. Bu anlayış bağlamında Avrupa ülkelerinde yerel hizmetlerin seçimi, bu hizmetlerin sunulması için gerekli mali kaynakların tespiti anlamında vergi oranlarının belirlenmesi, sadece yerel politikacıların kararları ile değil yerel halkın da sürece dahil edildiği daha geniş boyutları ile değerlendirildiği bir dönem başlamıştır. Alternatif hizmetlerin tercihi ve bu hizmete denk gelen vergi oranlarının belirlenmesinde yerel hemşerilerin öngörü ve katılımı ile çözüme kavuşturan bu yaklaşım demokratik yerel

³⁴⁰ Akif Çukurçayır, “Yerel Yönetimlerde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru” *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 73, Yıl. 2009, s. 40.

³⁴¹ Çukurçayır, “Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği” s. 6

yönetimleri varlık nedeni ile uyumlu bir uygulamayı ortaya çıkarmıştır.³⁴² Bu yaklaşım, yerel yönetim anlayışından yerel yönetişim anlayışına bir dönüşümü tarif etmektedir denilebilir.

Anglo- Sakson ülkelerinde yerel yönetimlere, yerel hükümet anlamında “Local Government” denilmektedir. Bu ülkelerde yerel yönetimlerin siyasal yönünün belirgin olması, merkezi hükümet gibi siyasi işlevler üstlenmiş olması bu yapılar için yerel hükümet kavramının tercih edilmesini anlaşılır kılmaktadır. Benzer biçimde aynı ülkelerde vatandaş kavramının karşılığı “citizen” olarak kullanılmaktadır. Bu kavramda aslında kent sakini anlamına gelmektedir. Bu kavramsal tercih vatandaşlığın, önce kişinin oturduğu yerel alanda (kentte) başladığı anlamına gelmektedir. Bu çerçevede kişinin yaşadığı ve ikamet ettiği yöresel alanlar demokratik açıdan örgütlenmiş olan yerel yönetimlere bırakılmış mekanlardır. Böylece yerel yönetimleri demokrasinin, halka en yakın etkin kamusal hizmetler sunan kuruluşlar olmanın ötesinde bir takım hak ve ödevlerin merkezi haline dönüştürmektedir.

2. ÜLKE ÖRNEKLERİNDE YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI

Yerel yönetim sistemi, farklı yönetsel ve coğrafi ölçeklerde, farklı kapsam ve türde yetkiler delege edilerek meydana getirilmiş yerel yönetim esasına göre oluşturulmuş yönetim kademelenmesini anlatan bir kavramdır. Ülkelerin yerel yönetim sistemlerinin farklılık göstermelerindeki temel sebep, yerel yönetim birimlerinin coğrafi ölçeklerindeki ve aktarılan yetkilerindeki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Batı demokrasileri içinde yer alan farklı ülkelerde farklı yerel yönetim sistemleri bulunmasına rağmen bu sistemlerin ortak bazı temel özellikleri söz konusudur. Örneğin benzer kamu hizmetlerini yürütmekle mükellef olmaları gibi. Ülkedeki devlet geleneği başta olmak üzere, demokrasi modeli ve ülkenin kurumsal yapısı yerel yönetimlere aktarılan yetki ve sorumlulukların kapsamını, sınırını ve koşullarını belirleyen bir özelliktir. Ancak farklı ülkeler için tek bir yerel yönetim sisteminden bahsedilemezken farklı yerel yönetim sistemlerinin

³⁴² H. Sami Güven, “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu” *AMME İdaresi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı. 4, Yıl:1982, ss. 31-32.

ortak özelliklerinden bahsedilebilir. Bu ortak özellikler beş kategoriye ayrılabilir. İlk olarak; coğrafi alan itibariyle sınırları belli bir toprak parçası üzerinde oluşmuş olmak, ikinci olarak; bu alan dahilinde yetki ve sorumluluklara sahip olmak, üçüncü olarak; belirli bir seviyede siyasal ve mali içerikli özerklik taşımak, dördüncü olarak; yerel yönetim birimlerinin karar organlarının seçimle belirlenmesi ve son olarak; kendilerine aktarılan yetki ve sorumluluklarını yerine getirebilecek düzeyde öz kaynaklara sahip olmak sayılabilir.³⁴³

Demokratikleşme, şeffaflık, yerel özerklik, hizmetlerde yerel yurttaş odaklı, katılımcı, verimli ve etkin hizmet anlayışının yükselen önemine binaen yerel yönetimlerin değişen rolü etrafında incelenmesi gereken en önemli coğrafya Batı Avrupa merkezli, Avrupa Birliği ülkeleridir. Bu düzlemde seçilmiş farklı ülke örnekleri etrafında yerel yönetimlerde reform çalışmalarına yer verilemesi amaçlanmaktadır. Bunun için Fransa, İngiltere, Almanya örnekleri seçilmiştir. Bu ülkelerin seçilmesinde yerel yönetim sistemlerinden farklı örnekler seçmek arzusu ile bu ülkelerin tercih edildiği söylenebilir. Bu minvalde Kıta Avrupası modelini temsilen Fransa, Anglo – Sakson modelini temsilen İngiltere, Kuzey ve Orta Avrupa modelini temsilen Almanya çalışmaya konu edilmiştir. Çalışma kapsamına dahil edilen bu ülkelerin birbirine denk gelişmişlik düzeyine sahip olmalarına dikkat edilmiştir. Bu başlık kapsamında seçilmiş ülkelerin siyasal ve idari yapısı temel boyutları ile değerlendirilecektir. Ülkelerin yerel yönetim sistemleri ve yerel yönetimlerde reform çalışmaları değerlendirilmeye çalışılacaktır.

2.1. İngiltere'ye İlişkin Genel Bilgiler

Ülkenin kısa adı Birleşik Krallık (United Kingdom 'UK') ve İngiltere olarak günlük amaçlı kullanılan isimleri vardır. Anayasal ve siyasi içerikli resmi adı ise “Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı” (United Kingdom of Great Britain And Northern Ireland)'dır. İngiliz adalar parçası olarak bilinen coğrafya Avrupa kıtasının Kuzey- Batı sahillerinde yer alır. Anakara İngiltere,

³⁴³ Çiğdem Aksu Çam, “Yerinden Yönetim ve Kentsel Siyaset: Avrupa Yerel Yönetim Sistemlerine Karşılaştırmalı Bir Bakış”, (Ed. Pınar Uyan Semerci), *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015, s. 26.

İskoçya ve Galler'den meydana gelen Büyük Britanya adını taşır. Adalar coğrafyasının ikinci büyük adası 1921'de İngiltere'den bağımsızlığını kazanan İrlanda Cumhuriyeti ile adayı paylaşan Kuzey İrlanda'dır. Kuzey İrlanda adası yanında diğer küçük adalar (the Isle of Wight, the Orkneys, Shetlands, Hebrides and Scillies,) İngiliz siyasi birliğinin parçasını oluşturur.³⁴⁴

“Birleşik Krallık köklü siyasi ve idari geleneklere sahip parlamenter bir demokrasidir. Resmi devlet başkanlığını kraliçe, hükümet başkanlığını ise Başbakan yürütmektedir. Parlamento, yasa yapma konusunda tek ve mutlak yetkili organdır. Birleşik Krallık Parlamentosu üyeleri en çok beş yıllık dönem için seçilen Avam Kamarası (House of Commons) ve üyeleri hayat boyu kaydıyla atanan Lordlar Kamarasından oluşur (House of Lords). Halkın (seçmenin) temsilcisi konumunda bulunan Parlamento (uygulamada alt-meclis konumundaki Avam Kamarası üyeleri) her konuda meşru otoriteye dayalı karar alma yetkisine sahiptir. Birleşik Krallık'ta yazılı bir anayasa bulunmamaktadır. Devletin temel organlarının işleyişini, sistemini ve yapısını belirleyen kapsamlı bir yasa da oluşturulmamıştır. Kamu kesimindeki işleyiş tarihsel süreçte belirli ölçülerde uygulamada belirlenmiş ve geleneksel olarak günümüze kadar ulaşmıştır. Yazılı bir anayasa olmaması, devlet idaresinde görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının belirsiz olduğu anlamına gelmemektedir. Devlet idaresinde, yetki görev ve sorumlulukların paylaşılmasında temel kaynaklar; siyasi ve yönetsel gelenekler ile mahkeme ve parlamento kararlarıdır. Kamu yönetimi ile ilgili parlamento tarafından çıkarılan muhtelif yasalar da mevcuttur. Bu yasaların yanında yürütmenin çıkardığı kararnameler ve yönetmelik düzeyinde düzenleyici işlemler, kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyişini şekillendirmektedir.”³⁴⁵ Yazılı bir anayasa olmasa da ülkede geçerli bir kuvvetler ayrılığı vardır.

İngiltere yönetsel sistemi tek parlamento ve tek hükümet iktidarının geçerli olduğu üniter devlet yapısı ve merkezîyetçi özelliği ağır basan bir niteliğe sahiptir. Merkezîyetçi özelliği ile İngiltere, yerel yönetimler üzerinde etkisi oldukça belirgindir. Merkezi hükümet Birleşik Krallığı oluşturan Galler, İskoçya, İrlanda

³⁴⁴ John Oakland, *British Civilization*, Rutledge, London and New York, 2002, p. 10.

³⁴⁵ Nahit Bingöl vd., *Birleşik Krallık'ta Kamu Yönetimi Reformları*, (1979-2008), Matus Yayıncılık, Ankara, 2008, s. 15.

gibi bir çok hizmet alanlarında oluşturduğu etkili ve güçlü Ofisler ile kendini göstermektedir. Yürütme ve yasama yetkisi merkezi idarenin elinde toplanmakta ancak yürütmeye dair kısıtlı bir takım yetkiler yerel idarelere aktarılmaktadır.³⁴⁶

İngiltere kamu yönetimi değer verilen bir devlet geleneğine ve bürokrasi kültürüne sahiptir. Geçmişte İngilizler için kamuda çalışmak bir onur ve gurur kaynağı olarak kabul edilirdi. İngiliz kamu yönetimi, profesyonel, tarafsız, kalifiye ve seçilmiş bakanlara danışmanlık hizmeti veren kamu bürokrasisinin en tipik örneğini teşkil eder. II. Dünya Savaşı sonrası yeniden yapılanan İngiliz kamu yönetimi bakanlık teşkilatlarının süper bakanlık konumuna taşınarak birleştirildiği ve küçük yerel yönetim yapılarının, büyük yerel yönetim birimleri altında toplanması ve planlı dönemin başlatılması dönemin önemli gelişmeleri arasındadır. 1980'li yıllarla birlikte muhafazakar Thatcher hükümeti ile birlikte kapsamlı reform hareketi madencilikten, orduya, eğitim kurumlarına, üniversite, hastane ve yerel yönetim birimlerine kadar bütün kamu yönetimini derinden etkiledi. Reformlarla birlikte kamu yönetimini yapısı yeniden çizildi. Bu büyük oranda kamu yönetimi kurumlarının yönetiminden işletmecilik uygulamalarına (Managerialism) geçiş biçiminde bir olurken, yine yerelleşme ve birimleşme (Agencification) şeklinde devletin sınırlarının yeniden çizildiği dönüşümleri ortaya çıkarmıştır.³⁴⁷

2.1.1 İngiltere’de Yerel Yönetimlerle İlgili Tarihsel ve Yasal Çerçeve

İngiltere’de yerel yönetimler belirli bir takım hizmetleri sunmak için parlamento tarafından kurulan seçilmiş bir yerel meclise sahip, belirli bir özel alanda genel çıkarları temsil eden yetkilere sahip bağımlı kuruluşlardır.³⁴⁸ İngiltere’nin Anglo-Sakson bölümünde yerel yönetim sistemi, büyük şehirlerden küçük köylere Monarşi’nin yerel temsilcileri tarafından organize edilmesi ile

³⁴⁶Mustafa Kocaoğlu, Sefa Usta, “Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Yerel Yönetimlerde Reformlar ve Temel Eğilimler”, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açısından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya 2015, s. 339.

³⁴⁷ Selim Coşkun, “Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”, (Ed. Muhtin Acar ve Hüseyin Özgür), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, ss. 139-143.

³⁴⁸ J. A. Chandler, *Local Government Today*, Manchester University Press, Manchester 1991, p. 1.

başladı. İngiltere, yerel yönetim sistemine değişik biçimlerde de olsa yüzyıllardır sahip bir ülkedir.³⁴⁹

İngiltere en uzun yerel yönetim deneyimine sahip ülkelerden biridir. İngiltere'nin idari yapısı içerisinde yerel yönetim birimini 10. yüzyılda bile görmek mümkündür. 1215 Büyük Şart (Magna Carta) dan beri varlıklarını devam ettiren yerel yönetimler bir takım geleneksel anlayışların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Diğer yandan bu geleneksellik İngiltere'de tek düze bir yerel yönetim yapısının meydana gelmesine engel olmuştur.³⁵⁰

İngiltere'de yerel yönetimler, geleneksel olarak merkezin sıkı kontrolü altında, sıkı mali kısıtlamalar ve yasal sınırlamalara tabi tek tip bir yerel yönetim olarak görülür. Ancak yetkiler tekdüze, eşit olarak dağılmamıştır. Geleneksel İngiltere yerel yönetim yapıları; County, District, Township veya Parish gibi yerel yapılar meydana gelmektedir. Arda arda devam eden bitmemiş reform dalgaları İngiltere'de tekdüze olmayan melez bir yerel yönetim modelinin ortaya çıkmasına neden oldu. İskoçya'nın ayrı bir parlamentosu, Galler'in bir meclisinin olması devam eden reform çalışmalarının dışında kalmasına neden oldu.³⁵¹

Tarihsel olarak İngiltere yerel yönetimleri 19. yüzyıl boyunca 1835 tarihli Belediye Şirketler Yasasını takip etti.³⁵² 19. yüzyıl boyunca İngiltere'de yerel yönetimler büyük gelişme gösterdi. Şuan İngiltere'de eğitim, sağlık, itfaiye, ulaşım, sosyal hizmetler, sağlık gibi hizmetler seçilmiş yerel meclisler aracılığı ile yürütülmektedir.³⁵³

İngiltere'nin yazılı bir anayasasının olmayışı nedeniyle yerel yönetimler için anayasal bir dayanaktan bahsedebilmek mümkün değildir.³⁵⁴ Öte yandan

³⁴⁹ Oakland, p. 65.

³⁵⁰ Yüksel Koçak, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler*, Orion Kitabevi, Ankara, 2008, s. 143.

³⁵¹ Ben Worthy, Jim Amos, Robert Hazell and Gabrielle Bourke, "Town Hall Transparency? The Impact Of The Freedom Of Information Act 2000 On Local Government In England," *ESRC Economic & Social Research Council, The Constitution Unit Department of Political Science University College London*, 2011, p. 11.

³⁵² Hellmut Wollmann, "Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi – Function and Single – Purpose Organisations", *Local Government Studies*, Vol. 30, No.4, Winter 2004 pp. 639-665, p. 643.

³⁵³ Oakland, p. 66.

³⁵⁴ Yüksel Demirkaya, Recep Bozlağan, "Londra Anakent Belediye Sistemi ile Türk Anakent Belediye Sisteminin Karşılaştırılması", (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 501.

İngiltere’de merkezi hükümetin aksine yerel yönetimler 1960 yılından bu yana yasal mevzuat tabi kuruluşlar olarak varlık göstermektedirler³⁵⁵. İngiltere’de geleneksel manada yerel yönetimlerin parlamento tarafından hazırlanan yasal sınırlar içinde ciddi kararlar alma yetkisine haiz, desantralize bir yerel yönetim modeline sahiptir denilebilir. Yazılı olmayan bir anayasaya sahip ülkede, yerel demokrasiye saygı uzun süredir yerleşik bir kural haline gelmiştir.³⁵⁶

İngiltere’de yerel yönetimlerin halihazırdaki geçerli yapısı 1972 yılında hazırlanan ve 1 Nisan 1974’de yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Yasası ile, 1985 yılında hazırlanan düzenlemelerle oluşturulmuştur. 1974 tarihli Yerel Yönetimler Yasası ile yerel yönetimler, nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik koşullar dikkate alınarak tekrar ele alınmış ve yeniden düzenlenmiş ve mevcut yerel yönetim kuruluşlarının sayısı azaltılarak, üç sınıflı bir sistem kurulmuştur. Oluşturulan sınıflandırmanın birinci kademe il (county), ikinci kademe olarak bölge (district), ve son kademe olarak da köyler (parishes) yer almaktadır.³⁵⁷

İngiltere’de yerel yönetim sisteminin 1974 ve 1985 yılında hazırlanan düzenlemeler ile yeniden yapılandırılmasına rağmen dönemin muhafazakar Thatcher hükümeti tarafından hala köklü değişikliklere ihtiyacı olduğu düşünülmekteydi. 1990’lı yıllarda Thatcher hükümetinin son bulmasına rağmen yerel yönetimlerin iç ve dış yapılarının yeniden düzenlenmesi gerekliliğini konu alan (White Paper) çalışmalar yürütülmeye devam etti.³⁵⁸

Birleşik Krallık hakim olduğu coğrafyada yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından tayin edilen politikaların yerel düzeydeki uygulayıcı kurumları olarak gelişmiştir. II. Dünya Savaşı sonrasında hayata geçirilen sosyal devlet modelinin işlevsellik kazanması için artan merkezileşmenin bir sonucudur. Ülkede Thatcher dönemi denk düşen zaman diliminde yaşanan paradigma değişimi ile refah devleti anlayışı yerini neoliberalizme bırakmasına rağmen merkezi yönetimin yerel olan müdahalesinde artma sürmüştür. 1997 yılında İşçi Partisi’nin iktidarı devir alması ile birlikte yerinden yönetim önemli düzenlemeler

³⁵⁵ Worthy, Amos, Hazell and Bourke, p. 12.

³⁵⁶ Heywood, siyaset, s. 224.

³⁵⁷ Hüsamettin İnanç, Feyzullah Ünal, “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:16 Aralık 2006.

³⁵⁸ J. A. Chandler, *Local Government Today*, Manchester Universty Pres, Manchester 1991, p. 25

yapıldığı dönem olmuştur. Takip eden yıllarda 1999'da İskoçya Parlamentosu kurulmuş, 1998 yılında Galler ve Kuzey İrlanda meclisleri 2000 yılında Büyük Londra Yönetimi oluşturulmuştur. Ülkede yerel yönetim kapsamındaki genişleme sonraki yıllarda da sürmüştür. 2006 yılında Galler Meclisi'ne bazı alanlarda yasama yetkisi devredilirken, 2012 yılında İskoçya Parlamentosu yetkilerini artıran düzenlemeler ile süreçte bugüne yaklaşmıştır. Yerelleşme eğilimli bu düzenlemeler genel nitelikli olmayıp, ayrı yasalar ile bu düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Bu yerel yerinden yönetim birimlerine aynı yetkiler devredilmemiştir.³⁵⁹

2000'li yılların başlarında İngiliz yerel yönetimlerinde önemli bir reform girişimi olarak gösterilen düzenlemeler hayata geçirildi. Parlamentodaki partiler arası muhalefete rağmen 1985 yılı sonunda kabul edilen ve 31 Mart 1986 yürürlüğe giren Yerel Yönetim Yasası ile altı büyükşehir belediye meclisi ve Londra Büyükşehir Belediyesi il meclisi ortadan kaldırılmıştı. Bu düzenleme ile Londra 1850'den beri ilk kez şehir çapında yönetimi sahip olma özelliğini kaybetmişti. Kaldırılan Londra Anakent Belediyesi ve diğer altı büyükşehir meclislerin sorumluluklarının çoğu Londra Belediyesi ve diğer bölge meclisleri (metropolitan district/borough councils) tarafından devralınmıştı.³⁶⁰ Ancak 1986 yılında Thatcher döneminde yapılan bir düzenleme ile kaldırılan Büyükşehir Yönetim Sistemi'nin bir benzer modeli Londra Anakent Yasası (Greater London Metropolitan Act) adıyla 11.11.1999 tarihinde onaylanan bir yasa ile yeniden kurulmuştur.³⁶¹ İşçi Partisi iktidarı dönemine denk düşen bu düzenlemelere ek bir düzenleme olarak 2003 yılında hazırlanan bir kanun ile seçim ile göreve gelecek olan sekiz bölge meclisinin kurulması öngörülmüştür.³⁶²

İşçi Partisi iktidarı döneminde Seçimli Bölge Meclisleri Yasası adıyla hazırlanan düzenleme aslında bir yerel yönetim kademesi olarak seçimle göreve taşınacak olan bölge meclisleri kurulmasını öngören yasa 2003 yılında yasa çıkarılmasına rağmen yürürlüğe girmemiştir. 2010 yılında bu sefer iktidarda

³⁵⁹ Çam, s. 33.

³⁶⁰ David Wilson, Chris Game, *Local Government in the United Kingdom* Palgrave Macmillan, New York, 2011, p. 65.

³⁶¹ Yüksel Demirkaya, Recep Bozlağan, s. 500.

³⁶² Yüksel Koçak, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler*, Orion Kitabevi, Ankara, 2008, s. 144.

koalisyon hükümeti bulunmaktaydı. Bu iktidar döneminde Yerel Gelişme adıyla bir rapor hazırlanmıştır. Raporda İşçi Partisi dönemi yerel yönetim politikaları aşırı merkeziyetçi ve yerel özerkliği zedeleyici olduğu yönünde görüş ortaya koymaktadır. Raporda ayrıca bölge kalkınma ajanları üzerindeki merkezi yönetimin ağır etkisi bu kurumları merkezi yönetimin bir uzantısı biçimine dönüştürdüğü eleştirisine yer verilmekte ve bu kurumların kaldırılması ve yetkilerinin yerel yönetimlere bırakılması gerekliliği savunulmaktadır. Nitekim aynı hükümet iktidarında 2011 yılı Yerel Yönetim Yasası çıkarılmıştır. Bu yasa ile yerel yönetim yapılanmasında, yerel yönetimlerin kademeleri, sayıları ve iç örgütlenmelerinde önemli bir değişiklikler ortaya çıkmıştır. Ancak bölge kalkınma ajansları raporda önerildiği gibi yetkileri kaldırılmamıştır.³⁶³

2.1.2. İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Yapısal Boyutu

Genel manada İngiltere’de yerel yönetim yapılanması birbiri ile ilişkili üç kademeli bir sistem üzerinden yürümektedir. Ülkede Yerel yönetim geleneğinin Manga Carta’ya kadar uzanan eski ve köklü bir tarihi dokuya sahip özelliği bulunmaktadır. Bu tarihi serüven içerisinde bugüne değin değişik adlar ve yetkiler yüklenen yerel yönetim birimleri devam etmektedir. İngiltere’de bugünkü yerel yönetim yapısı yukarıda da kısaca değinildiği gibi il (county), bölge (district), köy (parishes) ve ayrı bir düzenlemeye ile oluşturulan Londra Büyükşehir (Greater London Metropolitan) yönetiminden oluşmaktadır³⁶⁴. İngiltere’de belediyelerin oluşturulması için gerekli sabit bir nüfus öngörülmemiştir. Ancak genel eğilim belediyelerin sayısını azaltma ve az nüfuslu belediyeleri ortadan kaldırma yönündedir.³⁶⁵

İngiltere’de belediye başkanları geleneksel olarak yerel meclisler tarafından atanmaktadır. Bunun bazı istisnaları Londra ve bazı belediyeler için geçerlidir. Yerel meclis (council) ile belediye başkanı (mayor) arasında anlaşmazlık ortaya çıktığında belediye başkanı meclis kararları geciktirme, meclis

³⁶³ Mustafa Kocaoğlu, Sefa Usta, Elvettin Akman, “Yerelleşme – Merkezileşme Tartışmaları Ekseninde Yerel Yönetimlerde Reform: İngiltere ve Türkiye Mukayeseli Bir Analiz”, (Ed. Selma Karatepe, vd.), *Yerelleşme Merkezileşme Tartışmaları*, IX. Kamu yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TODAİE, Ankara, 2015, s. 550.

³⁶⁴ İnanç ve Ünal, s. 126.

³⁶⁵ Erol Kaya, “Belediye Yönetiminde Yeni Düzenlemeler” *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı. 27, s.73

de benzer biçimde başkanın kararları üzerinde geciktirme restini kullanabilmektedir. Nüfusu 85.000'den az ve daha kırsal bölge belediyelerinde belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi uygulaması yaygınken şehir ve kent yönetimlerinde doğrudan halkın seçtiği belediye başkanlığı modeli güçlenmektedir³⁶⁶.

İngiltere yerel yönetim sınıflandırması içinde il seviyesinde örgütlenen en geniş kategoriye oluşturan ve yönetsel manada da bir yerel yönetim birimi olarak ili anlatan kavram County'dir. İl (County) yerel yönetim birimleri Council denilen ve karar alma organları seçmenlerin tercihi ile teşekkül eden birimlerdir. Oluşturulan meclis seçilmiş üyeler arasından Major veya Chairman denilen bir başkan seçmektedir.³⁶⁷ Ülkedeki yerel yönetim birimlerinin ilk kademesi ve en geniş olan il, coğrafi alanda belli sınırlara sahip bir ili değil, yerel yönetim anlamında idari ili ifade etmektedir.³⁶⁸

Ülkede 1996 yılında yapılan bir düzenleme ile County'lerin sayıları 46 ulaşmıştır. County'lerin karar organı niteliğindeki 4 yıllık süre ile seçilmiş üyelerden oluşan Council tüzel ve özerk niteliği sayesinde yürütme ve yasama görevine ait kimi yetkileri bulunmaktadır. County'nin kendi içinde seçtiği başkanın en temel görevi yerel yönetim birimleri arasındaki koordinasyonu sağlama, meclis çalışmalarına başkanlık etmek, ve County'nin tüzel kişiliğini temsil etmek gibi görevleri bulunmaktadır. Ülkedeki 46 County biriminin işleyiş ve örgütlenme yapıları Birleşik Krallığın başkenti konumundaki Londra ile Manchester, Liverpool, Nottingham, Portsmouth, Bristol, York gibi ülkenin en çok nüfusunu barındıran 7 kenti hariç birbirine benzemektedir. Bu istisna 7 büyük kentin büyükşehir meclislerinin County meclislerindeki benzer yetkileri bulunmaktadır.³⁶⁹ Anlaşılacağı üzere County'ler sadece Büyükşehir olmayan illerde mevcuttur.

³⁶⁶ Zerrin Toprak, "Metropolitan Kent Yönetimi Örnekleri ve Karşılaştırmalı Analizler", s. 23, [kisi.deu.edu.tr/.../zerrin.toprak/Zerrin_Toprak_faaliyetler_web2016guncel\(1\).doc](http://kisi.deu.edu.tr/.../zerrin.toprak/Zerrin_Toprak_faaliyetler_web2016guncel(1).doc) (Erişim Tarihi: 08.07.2016)

³⁶⁷ Kocaoğlu, Usta, Akman, s. 546.

³⁶⁸ İnanç ve Ünal, s. 127.

³⁶⁹ Ökmen ve Parlak, Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar, s. 287.

İngiltere’de yerel yönetim kademelenmesinin ikinci düzeyinde bölge (District) gelmektedir. “Bölgeler, iller içerisinde yer alan ve belli ölçülere göre bölünerek oluşturulmuş alt kademe yerel yönetim birimidir. 1972 yılında yapılan düzenlemeden önce mevcut olan belediyeler (non-county boroughs), şehirsal bölgeler (urban districts) ve kırsal bölgeler (rural districts) kaldırılarak yerine bölge meclisleri geçmiştir. Metropolitan il meclislerinin yetki ve görevleri, 1986 yılında yapılan düzenleme ile 36 bölge meclisine dağıtılmıştır. Bölge meclislerinin görevleri, daha çok halkın günlük yaşayışı ile doğrudan ilgili yakın çevre hizmetleridir. Bölge meclisleri; metropoliten alanlarda tek kademeli yerel hizmetlerden doğrudan sorumlu birimler ve metropoliten olmayan alanlarda ise, il sisteminin ikinci kademesi olarak yapılandırılmıştır.³⁷⁰” İngiltere’de bölge (District) yönetimleri İngiliz yerel yönetim sisteminin en aktif, görev ve teki açısından en işlevsel yerel yönetim birimleridir. Bu yerel yönetim birimleri şeklen County yerel yönetim birimlerine bağlı olmamasına rağmen işleyiş açısından tüzel kişiliği bulunan ve özerk yapılanmaya sahip olarak faaliyetlerini sürdürmektedirler. Tıpkı il yerel yönetim birimi County örneklerinde olduğu gibi her bir bölge yönetiminin doğrudan halkın seçtiği birer meclisi ve meclisin kendi içinden seçtiği başkanları (Major) bulunmaktadır. Meclisler county’lerden farklı tarafı kendi bölgelerinde yasama ve yürütme erkine ait kimi işlevleri bulunmaktadır.³⁷¹

Yukarıda anlatılan County ve District yerel yönetim birimlerine ek olarak İngiliz yerel yönetim sistemi içindeki yerel yönetim biriminin son halkası ve ülkenin bir çok yerinde üçüncü kademe yerel yönetim birimi olarak örgütlenmiş yerel yönetim kuruluşu “Parishes” olarak adlandırılan örgütlenmelerdir. İngiltere’de büyük kentler dışında çok sayıda Parish örgütlenmesini görebilmek mümkündür. 2000’li yılların başında ülke genelinde kasaba meclisleri olarak da bilinen 10.000’den fazla Parish ve 8.000’den fazla seçilmiş meclis bulunmaktaydı. 200’ün altında nüfusa sahip daha küçük Parish’lerin toplantılarına tüm seçmenlerin katılabilirler. Parish meclisleri çok sınırlı yetkilere sahip ve

³⁷⁰ Müzehher Yamaç, “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, *Sosyal Bilimler Metinleri, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*, 2014, s. 6.

³⁷¹ Kocaoğlu, Usta ve Akman, s. 546.

yönetimin alt kademesinde olmasına rağmen aynı zamanda baskı grupları ile hükümetin diğer katmanlarını harekete geçirebilme güçleri vardır.³⁷²

Nüfusu 200'ün üzerinde olan Parish yerel yönetim kademelerinde meclis faaliyeti zorunlu iken nüfusu 200'e kadar olan Parish yerel yönetim birimlerinde doğrudan halk katılımı öngörülmüş olması temsili demokrasi modelin önemli bir örneğin olarak gösterilmektedir. İngiltere'de yerel sınırlar dahilinde kendi kendini yönetmenin en tipik örneğini oluşturan bu yerel yönetim yapılanmasını başka bir ülkenin yerel yönetim sistemi dahilinde görebilmek mümkün değildir. Bu durum İngiliz yerel yönetim sisteminin özgünlüğü olarak yorumlanmaktadır.³⁷³

Kısaca İngiltere yerel yönetim yapılanması birbiri ile bağlantılı üç kademeli bir özellik göstermektedir. İlk kademede County, Region veya Area Boards gibi farklı adlarda taşıyan, yerel yönetim birimi nüfus, ekonomik, ve kentsel yapılanma kapsamında belirli bir büyüklüğe ulaşmış olan birinci kademe yerel yönetimlerdir. İkinci kademe yerel yönetimler ise, birinci kademe yerel yönetim birimlerine nazaran daha az nüfusu bulunan, orta ölçek büyüklükteki District, Boroughs veya Councils, gibi farklı adlar taşıyan Kent Yönetimleridir. Son kademe ise yerel yönetimlerin son kademesini oluşturan ve az nüfusa sahip Parishes veya Island olarak da adlandırılan Köy ve Kasaba Yönetimleridir.³⁷⁴

Bu yerel yönetim kuruluşlarına ait 2016 verileri ise şu şekildedir; Ocak 2016 itibariyle İngiltere'de iki kademe: 27 ilçe meclisi (Wight Adası dahil değildir); 201 ilçe meclisleri, tek kademeli: Londra'nın 33 şehrindeki ilçeler (City of London dahil); 36 büyükşehir ilçe; 55 üniter (tüm ilçe üniter otoriteleri dahil); 1 Isles of Scilly olmak üzere İngiltere'de toplamda 5 farklı türden 353 yerel makam vardır. buna ek olarak İngiltere'de yaklaşık 9000 kasaba veya köy konseyi bulunmaktadır.³⁷⁵

³⁷² John Greenwood, Robert Pyper and David Wilson, *New Public Administration In Britian*, Routledge, London and New York, 2002, p. 97.

³⁷³ Kocaoğlu, Usta ve Akman, s. 546.

³⁷⁴ Ökmen ve Parlak, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, s. 287.

³⁷⁵ Department for Communities and Local Government'den elde edilen İstatistiki bilgiler ve tam liste için <https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections> (Erişim Tarihi: 15. 11. 2016).

2.1.3. İngiltere Yerel Yönetimlerinin Yetki, Görev, Denetim Ve Mali Yönden Analizi

İngiltere yerel yönetimlerinin sahip olduğu yetkiler Avrupa'nın diğer ülkeleri ile kıyaslandığında çok geniş bir özerkliğe sahip oldukları ileri sürülmektedir. İngiliz yerel yönetim birimlerinin gördüğü hizmetler, yerel niteliği bulunan kamusal hizmetler olma özelliği taşımaktadır. Bu kuruluşlar yerel nitelikteki ihtiyaçlara hitap eden hizmetleri üstlenmeleri yanında kendi iç çalışma şekilleri ve yöntemlerini belirlemede de büyük bir serbestlik içinde hareket edebilmektedirler. Yerel halkı ilgilendiren kamusal ve yarı kamusal bütün hizmetlerin neredeyse tamamı yerel yönetimler tarafından karşılanmaktadır³⁷⁶. Şuan İngiltere'de bu hizmetler arasında, eğitim, sağlık, itfaiye, ulaşım, sosyal hizmetler, sağlık gibi hizmetler seçilmiş yerel birimler aracılığı ile yürütülmektedir.³⁷⁷

Yerel yönetimlerin yerel halkın ihtiyaç duyduğu hizmetlerin hemen hepsini karşıladığı İngiltere örneğinde, merkezi yönetim bu türden hizmetlerin karşılanmasında herhangi bir rol almaz. Yerel yönetimlerin karşıladığı hizmetlerin türü ve çeşidi konusunda dönemler itibariyle farklılıklar arz etmektedir. Şöyle ki; II. Dünya Savaşı ile 1970'lerin ortasına denk düşen zaman diliminde hakim bir anlayış olarak hayat bulan refah devleti uygulamalarının bir yansıması olarak yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerde bir artış görülmektedir. Finansmanı, merkezi yönetim tarafından üstlenilen bu hizmetlerin sunumu 1980'li yıllarda iktidarı elde eden Thatcher Hükümeti dönemine kadar devam etmiştir. Bu dönemde neo-liberal ekonomi politikalarının benimsenmesi ile özelleştirmelerin hız kazandığı ve yerel yönetimlerin gelirlerinin kesildiği bir dönem başlamış oldu.³⁷⁸

İngiltere'de yerel yönetimlerinin görev ve yetkileri bakımından hakim olan ilke "genel yetki ilkesi" etrafında şekillenmektedir. Bu ilke; yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından doğrudan üstlenmediği veya yasalar ile başka kuruluşlara yüklediği görevleri ilgili yerel yönetim birimi tarafından yerine getirilmelerine

³⁷⁶ Feyzullah Ünal, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Savaş Yayınevi, Ankara 2013, s. 106.

³⁷⁷ Oakland, p. 66.

³⁷⁸ Koçak, s. 144.

imkan veren bir anlayışı ifade etmektedir. Thatcher döneminde kısılan yerel yönetim yetkileri sonraki hükümetler döneminde kanun yoluyla yeniden yerel yönetimlere aktarılmışsa da bu kanunların çoğunda detaylara yer verilmemiştir.³⁷⁹ Böylece genel yetki ilkesi korunmuştur.

Ülkede geçerli üç kademeli yerel yönetim sistemi bulunmasına rağmen bu kuruluşların üstlenmiş oldukları fonksiyonları yerine getirirken kendi aralarında hangi görevi kimin yaptığı gibi konularda belirli bir iş bölümü içinde hareket ettikleri tablodan görüldüğü üzere söylenebilir.

³⁷⁹ Kocaoğlu ve usta, s. 340.

Tablo 3.1. İngiltere Yerel Yönetim Kademeleri Arasında İş Bölümü

Görev ve Sorumluluk	İl Yerel Yönetimleri (County Councils)	Bölge Yerel Yönetimleri (District Councils)
Tarım	Tüm hizmetler	
Eğitim	Tüm Hizmetler	
Kara Yolu ve Ulaşım	Ulaşım planlaması, Yeni il dahilindeki yolların inşası ve bakımı, Toplu taşıma, Alt yapı hizmetleri ve koordinasyonu, Yolların ve sokakların Aydınlatması	Sokakların temizlenmesi Sokak aydınlatması
Konut		Tüm hizmetler
Eğlence ve Aktiviteler	Kütüphane, Arkeoloji, Arşiv, İl parkları ve piknik alanları, Spor ve sanat salonları, Kırsal gelişme alanları, Toplumsal projeler	Müzeler, Sanat galerileri Yerel Park ve açık hava alanları, oyun sahaları, okul dışı yüzme havuzları, ve spor merkezleri
Planlama	İmar planları, Madenlerin denetimi, Çevre koruma, Ekonomi ve turizmi geliştirme görevleri, Çöp imha denetimi	Yerel planlamalar Gelişme denetimi Çevre koruma Ekonomik gelişme Yerel alan ücretleri
Toplum Sağlığı	Çöp düzenleme, imha ve geri dönüşüm merkezleri Ticaret standartlar oluşturma Doğum, ölüm ve evlilik kayıtları İtfaiye ve kurtarma hizmetleri Adli mahkemeler	Çöp toplama Gıda hijyen ve güvenliği Hava kirliliği denetimi Mezarlık hizmetleri
Sosyal Hizmetler	Tüm hizmetler	
Belediye Vergisi		Kendi vergilerin toplanması İlçe ve mahalle için talimat ve artı kurallar koyma

Kaynak: John Greenwood, Robert Pyper and David Wilson, *New Public Administration In Britian*, Routledge, London and New York, 2002, p. 101

Yukarıdaki tabloda görüldüğü biçimiyle İngiliz yerel yönetim kademeleri arasında görev ve sorumluluk açısından iş bölümü göze çarpmaktadır. Örneğin ilk kademe yönetimleri eğitim, tarım, sosyal hizmetler alanında tüm hizmetleri karşılama konusunda doğrudan ve tek yetkili iken; ikinci kademe yönetimler konut ve yerel vergi toplama ve düzenleme yapma konusunda tek yetkili konumdadırlar. Bunun dışında planlama, ulaşım, sağlık, eğlence, gibi görev alanlarında birlikte görev ve sorumluluk üstlendikleri ve bu görev ve hizmetlerin muhteviyatında farklılık olmasına rağmen esas itibariyle birbirlerini tamamlayıcı yönleri ile iş bölümü devam etmektedir.

Ülkedeki yerel nitelikli tüm hizmetler yerel yönetim birimleri eliyle verilirken bu hizmetleri yerine getirme noktasında yerel yönetim birimlerin yanında gönüllü kuruluşlar son dönemde artan bir katılım örneği göstermektedir. “Gönüllü kuruluşlar kamu hizmetlerinin sağlanmasında giderek daha etkili hale gelmişler; devlet ve yerel yönetimler tarafından finansmanı sağlanmakta olan hizmetlerin, üretim ve halka ulaştırılmasında görev üstlenmişlerdir... Günümüzde yerel yönetimler, karmaşık bir organizasyonel mozaığın parçası haline gelmişlerdir. Yerel hizmetlerin sunulmasında; yerel yönetimlerin özel ve kamu sektörü ile gönüllü kuruluşlarla paylaşılan yetkisini ifade etmek için, ‘yerel yönetişim’ kavramı kullanılmaktadır...Yerel yönetimler ayrıca, yeni paradigma olarak görülen ortaklıklar yolu ile toplumun daha eğilimli grupları ve dezavantajlı çocuklar, yaşlılar ve engellilerin sorunlarını aşmak için politika yapmak ve İngiltere’de Yerel Yönetimler hizmet dağıtmaktadırlar. 2000 yılından itibaren başlayan bu ortaklıkların başlıcaları: Yerel Stratejik Ortaklıklar (LSPs), Sürdürülebilir Toplum Stratejileri (SCSs), Yerel Bölge Anlaşmaları (LAAs), Çoklu Bölge Anlaşmaları (MAAs)dır.”³⁸⁰

Son yıllarda İngiltere’de yerel yönetimlerin, yerel yönetişim modeli çerçevesinde, gönüllü kuruluşların kamu hizmetlerinin sağlanmasında giderek artan roller kazanmaları yerel yönetimlerin bu kuruluşlar tarafından kamuoyu denetimine tabi olmalarına yol açmıştır. Ancak esas olarak merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi belirleyici özelliğe sahiptir. Bu denetim

³⁸⁰ Yamaç, s. 11.

biçimi yasama, yürütme ve yargı denetimi olmak üzere üç biçimde kendini göstermektedir. Yasama yoluyla yapılan denetim Avam Kamerası tarafından yapılan denetimdir. Yürütmenin yaptığı denetim ise en etkin denetim biçimidir. Bu denetim Başbakanlık ve Çevre Bakanlığı eliyle yapılmaktadır. Yürütme denetimi uygulamada yoğun olarak mali kaynakların yeniden düzenlenmesi, yetkilerin kısıtlanması şeklinde tezahür etmektedir.³⁸¹ Yargı denetimi ise bilinen anlamda hukuka uygunluk denetimi olup yerel yönetimlerin aldıkları karar ve işlemlerin hukuka uygunluğu boyutunun değerlendirildiği mahkeme kararlarıdır.

Ülkedeki yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının geniş olması bu kurumların gelir kaynaklarının fazla olması sonucunu doğurmuştur. Dört farklı gelir kaynağına sahiptirler. İlk gelir kaynağı olarak vergi gelirleri (Council Tax) emlak vergisi sistemine benzer biçimde mülkiyet esasına göre doğrudan yerel yönetim birimleri tarafından tahsil edilmektedirler. Yerel kuruluşların halka verdikleri hizmetin karşılığı olarak alınan tutarlar bu vergini konusunu oluşturmaktadır. County'ler tarafından toplanan vergiler daha sonra bağlı belediyelerin nüfusuna göre taksim edilmektedir. İkinci kaynak gelir türü olarak tek tip vergiler (The Uniform Business Rate) adı verilen ticari ve sanayi tipi gayri menkuller üzerinden alınan ticari kazanç vergidir. Yerel yönetimler için üçüncü gelir türü hükümet yardımları (Government Grants)'dır. Merkezi yönetimin doğrudan yaptığı Amaçlı Yardımlar (Specific Grants), mali standardın sağlanması amacıyla yapılan Genel Amaçlı Yardımlar (The Revenue Support Grant) ve çevre, konut, kentleşme, kamu esenliğinin sağlanması maksatlı projelerin hayata geçirilmesi için verilen Proje Karşılığı Yardımlar (The Project Supports)'dan oluşmaktadır. Son gelir kalemi ise Diğer Gelir oluşturur. Bu gelir kalemi içerisinde yerel yönetimlerin verdikleri hizmet karşılığın aldıkları harçlar, resimler, satış gelirleri ve borçlanmalar yer almaktadır.³⁸²

³⁸¹ Bekir Parlak, Caner Cantürk, *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetişel Yapılar*, Alfa-Aktüel Yayınları, Bursa, 2005, s. 139.

³⁸² Ökmen ve Parlak, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, s. 291.

2.2. Fransa'ya İlişkin Genel Bilgiler

Fransa içinde barındırdığı farklı etnik grupların (Keltler, Cermenler, Franklar) kaynaşmasından bir araya gelen geçmişe sahiptir. Orta çağ döneminde prensliklere bölünmüş bir ülke görünümüne sahip olan Fransa 1600'lü yıllarda merkezi monarşik temelde siyasal bütünlüğünü sağlamıştır. Monarşiden parlamenter sisteme geçiş ise, çatışmacı ve kanlı bir sürecin sonunda ancak zayıf bir parlamenter rejime geçişle kurulabilmiştir.³⁸³

Fransa, üniter yapıya sahip bir devlettir. Hükümet sistemi olarak, yarı başkanlık sistemini benimsemiş ve kuvvetler ayrılığını ilkesine göre örgütlenmiş bir devlettir. Yarı başkanlık ya da parlamenter- başkanlık sistemi olarak adlandırılan hükümet sistemine sahip ülkede bu sistemin bir özelliği olarak kabinenin her şeye rağmen bir parlamento bağlantısı söz konusudur. Örneğin başbakan, başkan tarafından atanır ancak milli meclis tarafından istifaya zorlanabilir. Bu durumda da meclis, başkan tarafından feshedilip seçimlerin yenilenmesi durumu ortaya çıkabilir. Ülkede yürütme erki, cumhurbaşkanı, başbakan ve hükümet arasında dağıtılmıştır. Cumhurbaşkanı başlangıçta sınırsız sayıda tekrar seçilme imkanına sahip ve yedi yıllık süre ile doğrudan halk tarafından seçilirken bu sürenin çok uzun olduğu gerekçesiyle 2000 yılında yapılan bir referandum ile bu süre beş yıla indirildi³⁸⁴. Yine 2008 anayasa değişikliği ile cumhurbaşkanları ardı ardına en fazla iki kez seçilebilme sınırlaması getirildi.³⁸⁵ Cumhurbaşkanı devletin başı konumundadır. Yürütmenin ikinci ismi olan Başbakan ise Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır ve hükümetin başı konumundadır. Kabine üyeleri Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile göreve getirilirler. Hükümetin temel fonksiyonu aldığı siyasi kararları ülke genelinde uygulamaktır. Taşra yönetiminden valiler sorumludur. Vali devleti temsil eder ve il düzeyindeki devlet hizmetlerinin yerine getirilmesinden sorumludur. Bölge merkez konumundaki ilin valisi (Le Préfet du Département) aynı anda bölge valisi (Le Préfet de Région) görevini ifa eder. İlçe

³⁸³ Haluk Alkan, *Karşılaştırmalı Siyaset Başkanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri*, Açılım Kitap, İstanbul, 2013, s. 168.

³⁸⁴ Michael G. Roskin, *Çağdaş Devlet Sistemleri*, (Çev. Bahattin Seçilmişoğlu), Adres Yayınları, Ankara, 2009, s. 125.

³⁸⁵ Cem Eroğlu, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2016, ss. 182- 183.

konumundaki taşra kuruluşlarının (Arrondissements) yönetiminden valinin hiyerarşisi altında yer alan kaymakamlar (Sous Préfet) sorumludurlar.³⁸⁶

Fransa'da Cumhurbaşkanının yürütme fonksiyonu içerisindeki güçlü konuma sahip olması yönündeki genel eğilim, 5. Cumhuriyet döneminde 2000 yılında hayata geçirilen anayasa değişikliği ile değişmiştir. Yine 2008 yılındaki anayasa değişikliği ile baskılanmış olan parlamentonun yetkileri bu dönemde genişletilmesi yönünde olmuştur. Ancak halk tarafından seçilen cumhurbaşkanının yetkileri parlamenter sisteme göre güçlü ve kilit role sahiptir.³⁸⁷

Ülkedeki yargı gücünü, bağımsız mahkemeler yerine getirmektedir. Yasama fonksiyonu ise iki yapılı parlamento tarafından yürütülmektedir. İki meclislilik, III. Cumhuriyet'ten beri Fransa'da devam eden bir gelenek haline geldi. Millet Meclisi ve Senato'dan meydana gelen yasama fonksiyonunun bu çift meclisli yapısının oluşumu birbirinden farklılık göstermektedir. Millet Meclisi halkın 5 yıllık süreliğine seçtiği 577 üyeden oluşmaktadır. 1985 yılından beri millet meclisi üye sayısı değişmedi. Meclis üyelerinin 558' illerden (denizaşırı illerde dahil) seçilirken geriye kalan üyelerden 6'sı denizaşırı yöresel yönetimlerden (Collectivités d'outre-mer), Yeni Kaledonya (Nouvelle Calédonie) 2 üye ve yurtdışında yaşayan Fransızlar 11 üye seçmektedirler. Millet Meclisinden farklı olarak Senato'da yerel yönetimlerin temsili ön plana çıkmaktadır. Başlangıçta Senato üyeleri ise 9 yıllık süre ile Grand Elector denilen seçmenler (Milletvekilleri, İl Genel Meclis Üyeleri, Belediye Meclisi Üyeleri) tarafında yapılırken ve Senato'daki sandalye sayısı 321 kişiden oluşmakta iken 2003 ve 2011 yıllarında yapılan değişiklikle senato üyelik süresi altı yıla düşürüldü ve üye sayısı 348 olarak yeniden belirlendi. Bu üyelerin 328'i denizaşırı iller dahil olmak üzere illerden belirlenirken geriye kalan üyelerden 6'sı denizaşırı yöresel yönetimlerden, 2 senatör Yeni Kaledonya'dan seçiliyor ve yurtdışında yaşayan Fransızlar ise 11 üye seçmektedirler.³⁸⁸

³⁸⁶ Yusuf Erbay, "Fransa'da İdari Sitem ve Yerel Yönetimler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:8 Sayı:2, Nisan 1999, ss. 58-59.

³⁸⁷ Alkan, s. 170.

³⁸⁸ Eroğlu, s. 165; Erbay, s. 59.

Fransız parlamentosunun Millet Meclisi ve Senato'dan meydana gelen iki kamaralı yapısı, üniter bir yönetim yapısına sahip Fransa için anlamı, Almanya ve ABD'de örneğine benzer olarak federalizmin bir sonucu değildir. Ya da İngiltere örneğinde olduğu gibi Lordlar Kamarası olarak isimlendirilen aristokratik bir ikinci meclis de değildir. Her iki meclisinde yetkileri, süreleri, üye sayıları ve seçilme biçimleri farklılık göstermektedir. Yukarıdaki paragrafta açıklandığı üzere her iki meclisin yetki süreleri ve üye sayıları arasında bu farklılık meclis üyelerinin seçilme sisteminde de kendini göstermektedir. Bir kere parlamentonun birinci kanadı Millet Meclisi'nin üye seçimi tek dereceli iki turlu dar bölge seçim sistemi sonuçlarına göre belirlenmektedir. Ancak seçilebilmek için ilk turda dar bölgede en fazla oyu almak yeterli değil geçerli oyların salt çoğunluğunu ve aynı zamanda bölgede kayıtlı seçmenlerin dörtte birinin desteğini birlikte elde etmesi gerekmektedir. Hiçbir aday ilk turda gerekli çoğunluğu elde edemediğinde takdirde ikinci tur seçimlerde ilk turda oyların en az % 12.5 alan adaylar arasında yeni bir seçim yapılır ve en fazla oyu alan aday meclis üyeliğine seçilmiş olur. Yasama organının ikinci kanadı olan Senato üyeliği seçimleri ise iki dereceli karma bir seçim sistemi ile belirlenmektedir. Buna göre her ilin milletvekilleri, o ilin bölge meclisi temsilcileri, il genel meclisi üyeleri, il sınırları dahilinde yer alan belediyelerin meclisleri tarafından kendi üyeleri arasından seçilen ikinci seçmenlerdir. İllerin nüfus yoğunluğuna göre en fazla üç senatör seçen illerde senato üyeleri Millet Meclisi seçimlerinde olduğu gibi iki turlu seçimle belirlenmektedir. Dört veya daha fazla üye çıkaran illerde ise tek turlu nispi temsil usulü ile seçimler yapılmaktadır. Böylece Fransız anayasasında yer verildiği biçimiyle, senato yerel yönetimlerin temsilini esas alan bir amaca hizmet etmektedir. Böylece iki meclisli Fransız Parlamentosu ulusal ve yerel siyasetin temsilcilerini içinde barındırmaktadır.³⁸⁹

19. yüzyıl boyunca Fransa'da yönetim sistemine hakim olan anlayış merkezîyetçilik ve devletin bürokratikleşmesi biçimindedir. "Bonapartis Yönetim Anlayışı"nın bir yansıması olarak kamu hizmetlerinin merkezi idareler tarafından

³⁸⁹ Alkan, ss. 182- 187.

yürütüldüğü ve katı merkezîyetçilik uygulamalarının esas olduğu ülke, aynı zamanda bu uygulamaları ile Kıta Avrupa geleneğine öncülük etmiştir.³⁹⁰

Günümüzde Fransa, “Bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir Cumhuriyettir. Köken, ırk veya din ayrımı gözetmeksizin tüm yurttaşlarının yasa önünde eşitliğini güvence altına alır. Tüm inançlara saygı gösterir. Örgütlenmesi yerinden yönetim ilkesine dayanır.”³⁹¹ 2003 de değiştirilen anayasanın birinci maddesi hüküm ile devlet teşkilatında yerleşme esasına göre örgütlendiği anayasal düzeyde hüküm altına alınmıştır.

2.1.1. Fransa’da Yerleşme Süreci

Fransız devrimi sonrasında gerçekleştirilen reformlarla idari birliğin kurulduğu bir döneme geçilmiş oldu. 1789 yılında yürürlüğe giren bir düzenleme ile yerel yönetim sisteminin temelini oluşturan komünler ve il idareleri kuruldu. Bu düzenleme ile tüm yerleşim birimleri idari bir birim olarak kabul edildi. En az nüfusa sahip yerleşim alanları bile bu gelişme ile komün konumu elde etti. Paris’in özel konumu hariç tüm komünler benzer yetki ve idari özelliğe sahip oldu. Komünlerin yönetiminde seçilmiş meclisler görev almaktaydı. Yönetmeliğin yerleşme anlamında ortaya çıkardığı önemli bir gelişme olarak ülke tarihinde yerleşme adına atılan en ciddi adım olarak değerlendirilmesidir.³⁹²

Fransa’da günümüzde de geçerli olan yerel yönetim sistemi 1789-1915 döneminde Napolyon Bonaparte’nin başlattığı reformlar etrafında şekillenmiştir. Bugünkü belediye teşkilatlarının 19. yüzyılda Bonaparte Reformları ile oluşturulan komün idarelerinin günümüze adapte edilmiş biçimi olduğu söylenebilir. Belediyelerle (Commune) ilgili yasal düzenlemeler 1884’den beri, illere (Département) ait yasal düzenlemeler ise 1871’den beri, 7 Ocak 1983, 22 Temmuz 1983, 10 Haziran 1985 yıllarında bir dizi düzenlemeler ile günümüze kadar gelmiştir.³⁹³

³⁹⁰ Kocaoğlu ve Usta, s. 334.

³⁹¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 109.

³⁹² Bilal Şinik, “Fransa’da Adem-i Merkezileşme Süreci”, (Ed. Kemal Görmez ve Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları –Küresel Bölgesel ve Yerel Perspektifler*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, s. 250.

³⁹³ Ökmen ve Parlak, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, s. 292.

Fransa’da yerelleşme reformları dört aşamalı bir süreç izlemiştir. II. Dünya Savaşı sonundan 1982’ye kadar olan dönem, 1982’den 1999’a kadar olan dönem, 1999’dan 2003’e kadar olan kısa bir dönem ve son olarak 2004 yılından başlayarak devam eden nihai dönem. İlk dönemin karakteristik özelliği yerel yönetimler üzerinde güçlü merkezîyetçi uygulamaların hissedildiği ve buna rağmen baskının çok başarılı olmadığı bir dönemdir. Bu dönemde 1969 ve 1972 yıllarında iki önemli reform adımının atıldığı ve bölge yönetim birimlerinin kurulduğu bir dönemdir. Bu dönemde atılan ilk adım olarak yerelleşme adına yeni bir çağın başlangıcı olarak kabul edilen ve senato tarafından desteklenen 1969 reform girişimi başarılı olmadı. Referandumun reddedilmesi ilk dönem yerelleşme süreci ile ilgili olarak yerel reformlar konusunda sonun başlangıcı olarak kabul edilir. 1972’ye gelindiğinde Fransa’da belediye sayılarının azaltılmasını düzenleyen en iddialı birleşme planından (ambitiousam ambitious plan of amalgamation in France) umulan hedeflere ulaşılamamıştır.³⁹⁴

Bu katı merkezîyetçilik anlayışı 1970’li yıllarda başlayan reform girişimleri ile birlikte güçlü merkezîyetçi geleneğin yumuşatılması ve yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması ve güçlendirilmesi yönünde eğilimlerin yükseldiği bir döneme denk düşmektedir.³⁹⁵ 1981 yılında siyasal iktidarı elde eden François Mitterand o yılki bir söyleminde bu konuyu şu cümlelerle dile getiriyordu. “Fransa’nın kurtulabilmesi için geçmişte, güçlü ve merkezîyetçi bir iktidara gereksinme duyulmuştur. Bugün ise, dağılmaması için, siyasal erkin ağırlıklı olarak yerel yönetimlere bırakılması (desantralize edilmesi) zorunlu duruma gelmiştir”. Bu söylemi takip eden kısa bir süre sonra 2 Mart 1982 tarihinde Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa hazırlanmıştır.³⁹⁶

2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa, Fransa’da yerel yönetimlerle ilgili önemli sayılabilecek değişiklikler getirecektir. Merkez idarenin yerel yönetimler

³⁹⁴ Eric Kerrouche, “The Exceptionalism Of French Local Government” *French Politics*, Macmillan Publishers, Vol.8, 2010, p. 96.

³⁹⁵ Murat Akçakaya, “Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı” *G.Ü. İİBF Dergisi*, 2003, s.154.

³⁹⁶ Bilal Şinik, *Avrupa’dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri* Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2012, s. 118.

üzerinde kurduğu vesayet yetkilerini ortadan kaldırılmış, bölge yerel yönetim birimleri oluşturulmuş, valinin il genelinde sahip olduğu yürütmeye dair yetkileri genel meclise geçmiştir. Bu dönemi takip eden yıllarda çıkarılan yasalar ile iller ve yerel yönetimlere yetki devreden bir çok düzenleme yapılmıştır.³⁹⁷

İkinci dönem olarak ifade edilebilecek olan 1982 ile 1999 arasındaki dönemde, reform girişimleri sonucunda yerel otoriteler üzerinde baskının azaldığı, sorumluluğun farklı yerel birimler arasında pay edildiği bir dönemdir. Bu reformlar, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki hakimiyetine sonlandırırken aynı zamanda yerel kamu politikalarının gerçekleştirilmesinde yerel seçilmiş temsilcilere güç kazandırdı.³⁹⁸

2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasal düzenlemeden başlayarak 2000'li yıllara gelinceye kadar yerelleşme hareketinin derinlik kazanmasında etkili olan yasalar silsilesine yetki genişliği ve yerel işbirliğini güçlendirmeyi konu alan 6 Şubat 1992 tarihli Cumhuriyetin İdari Topraksal örgütlenmesini konu alan yasa, Polinezya, Yeni Kaledonya ve deniz aşırı topraklarda özerkliğin güçlendirilmesini konu alan 12 Nisan 1996 Organik Yasası ve yine 20 Temmuz 1998 tarihli yasa, 12 Temmuz 1999 tarihli belediyeler arası işbirliğini sadeleştirme geliştirme yasası (Chevénement yasası)³⁹⁹ gibi bu dönemde bir çok yasal düzenlemeler ile yerelleşme adımının derinleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

1982 yılından sonra yaşanan yerelleşme alanında ortaya çıkan yasal değişimler anayasal düzeni de etkilemiştir. Bu dönemle birlikte yerelleşme anlayışı anayasal düzeye taşınmıştır 2003 yılında Fransız Anayasası'nın 1. maddesinde üniter devlet yapısına eklenen desantralizasyon tanımı ile bu sürecin yasal dayanağı da tamamlanmıştır. 1982 ve 2003 yılları dahilinde hayata geçirilen yerel yönetim alanında yapılan düzenlemeler ve reformlar Fransa'daki güçlü

³⁹⁷ Sabrina Kayıkçı, "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı" *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 12, Sayı 3, Temmuz 2003, s. 23.

³⁹⁸ Kerrouche, p. 97.

³⁹⁹ Hande Tek Turan, "Bölgeler Avrupa'sında Fransız Yerel Yönetimleri", (Ed. Murat Okçu, Hüseyin Özgür), *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler- Uygulamalar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013, s. 251.

merkezi yönetime dayalı üniter devlet yapısını yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı çerçevesinde dönüştürmüştür.⁴⁰⁰

1999 ile 2003 dönemi arasında Fransa'da yerelleşme sürecinin üçünü dalgası olarak görülen ve kısa bir dönemi kapsayan bu yıllarda atılan reform adımları, belediyeler arası işbirliğinin gittikçe daha zorunlu hale geldiği ve her bir belediye arası ilişkiler sisteminin düzeltilmesi yoluna gidildiği bir dönem olmuştur. aynı zamanda bu dönem, 2003 yılından itibaren belediyelerin geleceğine yönelik planların oluşturulmaya başlandığı bir dönemdir.⁴⁰¹

2003 yılında Fransız Millet Meclisi'nden sonra Kongre'ye sunulan anayasanın 10 maddesinde değişikliği esas alan yasa önerisi büyük bir konsensüs ile kabul edilmesi ile birlikte Fransız Devlet Teşkilatı adem-i merkeziyet esasına göre örgütlendiği hükmü anayasanın 1. maddesi olarak yeniden yazılmıştır. Yine yerel yönetimlerle ilgili yapılan değişikliklerden biri olarak 1982 de oluşturulan bölge yerel yönetim birimleri anayasal metine dahil edilerek anayasal bir statüye kavuşmuştur. Anayasanın 72. maddesinde yapılan değişiklikle yerel yönetimlerin anayasal düzeyde idari ve mali özerklik boyutlarında güçlendirici ekleme yapılmış ve yerel yönetimlerin harcama yetkileri ve özgürlükleri anayasal güvenceye kavuşturuldu. Yine yerel yönetimlerin aldıkları kararları yerel halkın görüşüne sunulmak üzere referanduma götürebilmesi imkanın getirilmesi ile yerel katılımcı demokrasi anlayışının geliştirilmesi anlamında önemli bir adım atılmış oldu.⁴⁰²

Fransız kamu yönetiminde hayata geçirilen reformlar merkezi yönetimin elinde tuttuğu bir takım yetki ve kaynakları yerel yönetimlere devri yoluyla güçlü merkeziyetçi anlayışın yumuşatılması ve merkez karşısında zayıf yerel yönetimlerin güçlendirilmesini amaçlamaktadır. 28 Mart 2003 tarihinde anayasa değişikliği ile amaçlanan reformlar anayasal düzeyde karşılık bulmuştur. Yerinden yönetim anlayışı anayasal ilke haline getirilerek, yerel yönetimler anayasal seviyede güçlü bir hukuki hüviyete kavuşmuşlardır.⁴⁰³ Böylece Fransa'da 1982 yılından beri devam eden idari yapıda merkeziyetçiliğin

⁴⁰⁰ Fikret Tokgöz vd., *Yerel Yönetim Sistemleri*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009, ss. 58-59.

⁴⁰¹ Kerrouche, p. 97.

⁴⁰² Şinik, *Fransa'da Ademi Merkezileşme Süreci*, s. 261.

⁴⁰³ Ramazan Şengül, "Fransa'da Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilikten Yerelleşmeye Doğru", (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s. 574.

yumuşatılması ve yerinden yönetimin güçlendirilmesi yönlü genel eğilim 2003 anayasa değişikliği ile birlikte önemli kazanımlar ortaya çıkarmıştır.

2004 yılında yerel özgürlükler ve sorumluluklar yasası hazırlanarak, yasa doğrultusunda yerel yönetimler arası yetki dağılımı yeni baştan düzenlenmiştir. Sosyal yardım, sosyal eylem gibi konularda illere ciddi görevler aktarılmıştır. Ayrıca şehirlerarası yollar, ortaöğretim seviyesindeki eğitim birimlerindeki personelin ciddi bir bölümü ile evsel atık planlaması yerel yönetimler sorumluluğuna geçmiştir. 2010 yılında hayata geçirilen başka bir yasal düzenleme ile öncelikli belediyeler arası işbirliği konusunda bir takım değişiklikler gidilmiştir. 2010 yılında yürürlüğe giren bu düzenleme yeni bir işbirliği modeli olarak metropol birliklerde eklenmiştir. Metropol birlikler oluşturabilmek için bir araya gelecek belediyelerin nüfusunun 500 bin geçmesi koşulu getirilmiştir. Birliğe katılımcı belediyeler ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda oluşturdukları metropol birliklere yetki aktarabilmektedirler.⁴⁰⁴

2.1.2. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Yapısal Ve İşlevsel Boyutu

Fransız idari yapısı içerisinde yerel yönetimler üniter devlet yapısından sonra ikinci basamak idari kuruluşlardır. Günümüzde Fransa’da yerel yönetimlerin üç türü vardır. Bunlar Belediyeler (Communes), İl Yönetimleri (Départements), Bölgeler (Regions) yerel yönetim kuruluşlarıdır. Fransa’da yerel yönetimlerin en üst düzey yasal dayanağı anayasadır. Fransız Anayasanın 72. maddesinde il yerel yönetimi, bölge yönetimi ve belediyeler sayılmıştır.

Belediyeler (Communes): İlk olarak üç yönetsel düzeyde örgütlenen Fransız yerel yönetim içerisinde yer alan belediyelerden yapısal özelliklerinden bahsetmek gerekirse; “Fransa’da belediyeler en küçük yerel yönetim birimini kırsal ve kentsel alan fark etmeksizin belediyeler (komünler) oluşturmaktadır. Bu açıdan, Fransa’da daha çok kırsal alanlara özgü köy-kasaba gibi örgütlenme ve yönetim birimleri bulunmadığı için en alt kademe yönetim birimi olarak belediyeler kabul edilir. Bu nedenle, Fransa’da nüfusu 50 kişi olan belediyeler

⁴⁰⁴ Kocaoğlu ve Usta, s. 337.

bulunabilmektedir. Fransa’da bulunan 36 binden daha belediyenin 28 bin’den fazlasının nüfusu 1.000 kişinin altındadır.”⁴⁰⁵

Fransa’da belediye sayısının bu denli çok olması sürekli tartışma konusu özeliğini korumaktadır. Ancak Fransa’da belediye sayısının bu kadar çok olmasında, anayasada sayılan yerel yönetim kuruluşları içinde belediye kuruluşlarından daha küçük yerel yönetim birimlerinin olmayışıyla açıklanabilir. Örneğin Türkiye’de olduğu üzere köy yönetimlerinin Fransız idari sistemi içerisinde yer almaması nedeniyle kırsal küçük yerleşim birimlerinde belediye teşkilatları oluşturulmuştur. Bunun yanında belediyelerin halka yakın idari kuruluşlar olmaları bu kuruluşlara ayrı bir önem atfedilmesine ve yeri doldurulmaz kuruluşlar olarak kabul görmesi gibi sebepler belediye sayısının bu denli çok olmasında etkili faktörlerdir.⁴⁰⁶

Bugün 65 milyondan daha fazla insana hizmet veren Fransız yerel yönetim geleneği içerisinde yer alan ve yönetimleri, halkın doğrudan oyu ile seçilen belediye yönetimleri yerel yönetim anlayışının en tipik örneğini teşkil eder. En az nüfusa sahip yerleşim alanlarında dahi belediye yapılarının oluşturulduğu Fransa’da belediyecilik, bağımsızlık ve yerellik anlayışı esasları etrafında doğrudan yönetim çerçevesinde kendilerine has bütçeleri olan özerk yapıya sahip yerel yönetim kuruluşlarıdır. Yerel halkın oyu ile seçilen belediye meclisi, belediyenin karar organı konumundadır. Belediye meclisi belde sınırları dahilinde yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu geniş yetkileri bulunan bir organdır. İmar planlarının onaylanmasından, belediye bütçesinin onayına ve belediye başkanın seçimine kadar bir dizi görev ve sorumlulukları bulunmaktadır. Belediye başkanının siyasal yetkileri meclis tarafından tanınması genel bir kaidedir. Başkan, beldenin siyasal açıdan en üst amiri konumundadır. Başkanın, meclis kararlarının yerine getirilmesi, belediyenin sahip olduğu kaynakların yönetilmesi, belediyenin temsili, alım satım ve ortaklık sözleşmelerinin imza etmek gibi görevleri bulunmaktadır.⁴⁰⁷

⁴⁰⁵ Fikret Tokgöz vd., s. 59.

⁴⁰⁶ Ramazan Şengül, “Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimlerine Etkileri” *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 20, Yıl: 2012, s. 34.

⁴⁰⁷ Ökmen ve Parlak, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, s. 296.

Belediye meclisi, belediye ile ilgili işleri meclis görüşmeleri ile karara bağlayan organdır. Genel yetki kuralı gereğince belediye meclisi belediyeyi ilgilendiren her konuda görüş bildirebilir. Prensip olarak belediye meclisinin yerel çıkara ilişkin konularda karar almasında kanunlarda açıkça öngörölmüş olsun veya olmasın herhangi bir sınırlama yoktur. Belediyelerin geleneksel olarak yerine getirdiği yukarıda paragrafta sayılan görevler yanında 2003 Anayasa değişikliğinin getirdiği bir düzenleme ile merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev ayırımında belirleyici bir ilke olan hizmette yerellik “subsidiarite” anlayışının esas alınması gerekmektedir. Anayasanın 72. maddesindeki yapılan değişiklikle artık kamu hizmetleri halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmelidir hükmü yer almaktadır. Anayasal bu hüküm gereğince merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkiler ve yerel yönetim kuruluşlarının kendi aralarında görev bölüşümü çeşitli kriterler dikkate alınarak yapılacaktır. Bu gelişme merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde olduğu ve bir yerel yönetim biriminin bir başka yerel yönetim kuruluşu üzerinde de vesayet denetimini ortadan kaldırmaktadır. Bununla birlikte uygulamada merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımında bir takım anlaşmazlıklar ortaya çıkabilmektedir. Bu maksatla 2003 Anayasa değişikliği sonrası yasal mevzuatında anayasaya uyarlanması için hazırlanan 13 Ağustos 2004 Kanunu il yerel yönetimi ve bölge yönetimine aktarılan görevler yanında belediyelere sosyal lojman ve öğrenci yurtları gibi sınırlı sayıda yeni görev aktarmıştır.⁴⁰⁸

İl Yönetimleri (Déperments): İl Yerel Yönetimleri Fransız yerel yönetim sistemi içerisinde yer alan bir diğer yerel yönetim kuruluşudur. Fransız Devrim’in ürünü olan 22 Aralık 1789 tarihli bir yasa ile il örgütü (département) ilk olarak Fransız idari yapısı içerisinde oluşturulmuştur. Bu yapı daha sonra 10 Ağustos 1871 tarihli başka bir yasa ile yerel yönetim kuruluşu olarak tanınmışlardır. İl yönetimi Fransa’da özerk statülü bir yerel yönetim kuruluşudur. Tarihsel gelişim süreci itibariyle köklü bir yerel yönetim birimi olan il yönetimi aynı zamanda Fransız idari yapısı içerisinde, karar organların oluşumundaki demokratik yöntem ve sahip olduğu yetkilerinden dolayı güçlü bir konumdadır. İl yerel yönetiminin karar organı olan il genel meclisi (Le Conseil général), iki turlu çoğunluk sistemi

⁴⁰⁸ Şengül, Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimlerine Etkileri, s. 36.

ile altı yıl süreliğine seçilir. Meclis kendi üyeleri içinden üç yıllığına bir Meclis Başkanı (Le Président du Conseil Général) seçer. Seçim, genel ve doğrudan oy esasına göre yapılır. İl yerel yönetim biriminin yetkileri daha çok kırsal mekansal alanların yapılandırılması, sosyal aktiviteler, eğitim kurumlarının (kolejler) bakımı ve onarımı, büyük yatırım projeleri ve altyapı hizmetleri üzerinde yoğunlaşmıştır.⁴⁰⁹

Fransa'da anakara topraklarında 96 ve denizaşırı topraklarında üç olmak (Gouadeloupe, La Réunion, Mayotte) üzere toplam 99 tane İl Yerel Yönetim Kuruluşu bulunmaktadır⁴¹⁰. Bu yerel yönetim birimlerinin genel meclis üyelerinin halk tarafından seçildiği, genel meclis başkanın 1982 reformları öncesinde il genel meclis başkanlığı konumunda valinin olduğu ancak bu reformlarla birlikte il genel meclis başkanının atanmış bir merkezi yönetim temsilcisi yerine kendi üyeleri arasından seçilmesi yoluna gidilmiştir. 1982 yılındaki düzenlemeden beri il genel meclis başkanı yanında başkan yardımcısı ve encümen üyeleri de meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmektedir. 2003 deki reformlarla birlikte yerel yönetimlere tanınan görev ve yetkiler yanında organların oluşumundaki demokratik uygulamaların Fransa'daki il yönetimlerinde merkeziyetçi anlayışın dönüşüme uğradığını göstermektedir.⁴¹¹

Bölgeler (Régions): Fransız yerel yönetim sistemi içerisindeki bir diğer yerel yönetim kuruluşu bölgeler yerel yönetim kuruluşlarıdır. Bir yerel yönetim birimi olarak bölge yönetimlerinin Fransa'daki ilk örnekleri 1982 yılındaki reform dalgası ile ortaya çıkmıştır. Bu reform dalgası öncesinde de Fransız idari yapısı içerisinde bölge örgütlenmeleri vardı ancak bu kuruluşlar bir yerel yönetim kuruluşu özelliği taşımaktan ziyade merkezi yönetim taşra yapılanması biçimindeydi. Bugün Fransa'da 22 anakarada ve 4 deniz aşırı topraklarda olmak üzere toplam 26 bölge yerel yönetim kuruluşu vardır.⁴¹² Fransız yerel yönetim sistemi içerisinde bölge yönetimleri diğer yerel yönetim kuruluşlarına nazaran daha yeni ve az sayıda örgütsel yapıya sahip yerel yönetim kuruluşlarıdır.

⁴⁰⁹ Tek Turan, ss. 258, 259.

⁴¹⁰ Tek Turan, s. 257.

⁴¹¹ Koçak, s. 138.

⁴¹² Akçakaya, s. 160.

1982'deki düzenleme sonrasında 28 Mart 2003 anayasal revizyon bir yerel yönetim birimi olan bölgenin varlığı anayasal bir statü kazanmıştır. Bu yerel yönetim kuruluşlarının üyeleri seçimle belirlenen bölge meclisleri (*Le Conseil Régional*) bulunmaktadır. Bu meclis, aynı zamanda bölge yerel yönetim kuruluşunun karar organıdır. Meclis kendi üyeleri arasından seçimle bir bölge meclisi başkanı (*Le Président du Conseil Regional*) seçmekte ve bu kimse meclise başkanlık etmektedir. Bölge meclisinin yetkileri daha çok ekonomik kalkınma, mekansal planlama, turizm ve mesleki eğitim konuları üzerinde yoğunlaşmaktadır.⁴¹³ Bölge yerel yönetim kuruluşlarının yapısı il yerel yönetim kuruluşlarının yapısına benzerlik göstermektedir.

Bölge yönetimleri, bölgeye bağlı illerdeki yerel ihtiyaçların, bölgesel ölçekte sahip olduğu imkanlar ile karşılanması temeline dayanarak oluşturulmuş yerel yönetim kuruluşlarıdır.⁴¹⁴ Bunun yanında bölge yönetimleri özellikle komün ve il yönetimleri ile merkezi yönetim arasında bir alanda örgütlenmiş olmaları nedeniyle bu idareler arasında arabulucu bir role bulunmaktadır. Bölge ölçeğinde güçlü bir temsil imkanına sahip olması bu kuruluşların önemini artıran bir özelliktir. Aynı zamanda bu özellik, bölge yönetimlerinin etkin bir rol üstlenmesini de zemin hazırlamaktadır⁴¹⁵.

Anakent Yönetimleri: Anakent yönetim modeli 2 Mart 1982 tarihli Belediyelerin, İllerin ve Bölgelerin Hak ve Özgürlüklerine İlişkin Yasa öncesine kadar sadece Başkent Paris'in sahip olduğu özel statüsü bu tarihten sonra Marsilya ve Lyon'a da tanınmıştır. Bu yasa öncesinde Paris için seçilmiş bir yürütme organı ya da belediye başkanı yoktur. Bunun yerine, biri belediye kolluk işlerinden diğer yönetimden sorumlu iki vali tarafından idare edilmekteydi. Söz konusu yasanın getirdiği bir yenilik olarak iki yapıyı bir kent yönetimi ortaya çıkardı. Paris Belediyesi ve Paris İli. Paris iki ögeden oluşmasına rağmen belediye meclisi ve il genel meclisi olarak iki ayrı meclis yerine tek meclisli bir sahip statüsü ile yetkilerini yürüttü. Paris Belediyesi, Paris Meclisi ve Paris Belediye Başkanı olmak üzere hem belediye hem de il'e ilişkin fonksiyonlar üstlenen iki organdan

⁴¹³ Turan, s. 15.

⁴¹⁴ Ökmen ve Parlak, Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar, s. 293.

⁴¹⁵ Tokgöz vd., s. 61

teşekkül eder. Belediye meclis üyeleri belediye sınırları içinde bulunan ilçelerden seçimle gelen üyelere meydana gelir. Fransız anayasasının 72. maddesi, yerel yönetimlerin farklılaşmasına izin veren hükmü doğrultusunda ülkede özel statülü anakent yapılarının oluşturulabilmesine olanak tanımaktadır.⁴¹⁶

“Paris, başkent ve özel yönetime sahip bir yerel yönetim birimi olarak ilçelere (*les arrondissements*) ayrılmıştır. 20 ilçenin bulunduğu Paris’te ilçeler diğer illerde, Marsilya ve Lyon hariç, olduğu gibi birer belediye tüzel kişiliğine sahip değildir. Bu 20 ilçe Paris’in idari birimleri gibi yönetilmektedirler. Bu ilçeler idari birim olmasına rağmen seçimle işbaşına gelen ilçe meclisleri tarafından yönetilirler. Ancak bunlara tahsis edilen yetkiler sınırlıdır ve rolleri daha çok danışmanlıktır. Yürüttükleri çalışmalar temel olarak yerel hayatın canlılık kazanmasına yöneliktir. Üyelerinin bir bölümü Paris Meclisi’ne seçilir ve esas karar verme gücüne buradan katılırlar. Paris’in özel statülü olmasını sağlayan en önemli unsurlardan biri Kolluk-Emniyet Valisi’nin Paris Meclisi’nde devletin temsilcisi olarak yer almasıdır. Çeşitli tarihsel nedenlerle, Paris Belediye Başkanı’na kamu düzeninin sağlanması konusunda yetki (kolluk yetkisi) verilmemiştir. Ancak, 29 Aralık 1986 ve 27 Şubat 2002 tarihli yasalar sınırlı konularda da olsa Paris belediye başkanına kolluk yetkileri tanımaktadır: yolların temizliği, pazar ve fuar yerlerinin düzenlenmesi, aydınlatma, çöplerin toplanması..gibi.”⁴¹⁷

2.2.3. Fransa Yerel Yönetimlerinin Yetki, Görev Ve Mali Yönden Analizi

Fransa’da özellikle 1980’li yıllardan sonra uygulamaya konulan yerinden yönetim politikalarıyla yerel yönetimlerin idari ve mali kapasiteleri güçlendirilmiştir.⁴¹⁸ Fransız yerel yönetim sisteminin başarısının arkasında yatan özgünlük geniş bütçe olanaklarına sahip mali yönden özerk yerel yönetim uygulamasıdır. Fransız yerel yönetim kuruluşlarının dolaylı ya da dolaysız çok çeşitli vergi gelirlerine sahip olmaları yanında merkezi bütçeden aktarılan doğrudan yardımlar ve katılım payları yerel yönetimler için ciddi bir gelir kaynağı

⁴¹⁶ Kayıkçı, ss. 29-30.

⁴¹⁷ Turan, s. 20.

⁴¹⁸ Şengül, s. 43.

kalemidir.⁴¹⁹ Ayrıca Fransa'daki yerel yönetimler, hizmet karşılığı alınan ücretler ve borçlanma yöntemi ile kaynak sağlama imkanına sahiptir.⁴²⁰

1982 yılında yürürlüğe giren yasa ile Fransa'da bölge yerel yönetim kuruluşunun bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmesi ile birlikte seçilmiş bölge konseylerinin başkanları önemli oranda yürütme gücüne sahip yetkiler elde ettiler. Dönüşüm sadece yetkiler alanında değil aynı zamanda denetim boyutu ile yenilikler meydana getirdiği ileri sürülebilir. Örneğin valiler vesayet yetkilerini önemli ölçüde kaybetti. Yasa ayrıca icraat sonrası denetim öngörmüştür (conrôle a posteriori), bu minvalde artık yerel yönetimler üzerinde yerindelik denetimi yapılamayacak ve denetim sadece yasaya uygunlukla sınırlanacaktır.⁴²¹

Cumhuriyet'in bölünmezliği başlıklı Fransız Anayasa'sının 1. maddesi, denetim konusunda merkezi otoriteler olan parlamento ya da yürütme gücü tarafından çıkarılan ulusal yasalara ve tüzüklere, yerel kamu otoriteleri / yetkilileri tarafından uyulmasını öngörmektedir. Bu hüküm yerel yönetimleri düzenleyen anayasanın 72/6 maddesi ile birlikte düşünüldüğünde adem-i merkeziyetçi eylem ve yasaların denetimi gerekli kılmaktadır denilebilir. Anayasa'nın 72. maddesi ve 6. paragrafı "Cumhuriyet'in yerel yönetimlerinde, devlet'in temsilcisinin ve hükümetin her bir üyesinin temsilcisinin, ulusal çıkarların korunmasından, idari denetimden ve yasalara saygılı olarak davranmaktan sorumluluğu olduğunu" düzenlemektedir. Cumhuriyet'in bölünmezliğinin doğrudan ilişkilendirilen bu çıkarım⁴²² aynı zamanda yerel yönetimler üzerindeki yasal, hukuka uygunluk ve idari denetim biçimlerinin kaynağını oluşturmaktadır.

Fransa'da devam eden yerelleşme sürecinin anayasal ve anayasa altı uyum düzenlemeleri ile geldiği son aşamada Yeni Sağ siyasaların etkisi ile devletin asli fonksiyonlarına çekilerek küçülmesi yoluna gidilirken⁴²³ aynı zamanda yukarıda tarihsel bağlamda ele aldığımız yerelleşme eğilimi ile yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında artışlar ortaya çıkmıştır.

⁴¹⁹ Ökmen ve Parlak, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, s. 297.

⁴²⁰ Kayıkcı, s. 34.

⁴²¹ Süleyman Yaman Koçak, Hande Tek, "Avrupa Birliği Etkisindeki Bölgeselleşme Reformları: Fransa ve Türkiye Örnekleri", (Ed. Bekir Parlak), *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, Dora Yayınları, Bursa 2010, s. 364.

⁴²² Turan, s. 21.

⁴²³ Kocak, s. 140.

Bu bağlamda Fransa'daki yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler karşılığında üç yerel yönetim birimi arasında görev dağılımı ilgili detaylar aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 3.2. Fransa'da Yerel Yönetim Kademeleri Arasında İş Bölümü

Faaliyet /hizmet	Belediye	İl Yerel Yönetimi	Bölge
Eğitim	Okul öncesi eğitim İlköğretim okul binası yapımı, onarı ve bakım hizmetleri	Eğitim kurumları ve bilimsel faaliyetleri desteklemek	Lise ve meslek eğitimini desteklemek
Yol, ulaşım ve Nakliyat	Yol yapımı, nakliye planlarının yapımı	Yol yapımı ve bakımı	
Çevre, spor, kültür ve sanat	Spor tesisleri yapmak, sportif ve kültürel faaliyetler, sosyal konutlar imar etmek, rekreasyon alanları oluşturmak	Çevre koruma, spor tesisleri inşa etme, sporcu yetiştirme, kütüphane, müze, sanat merkezleri, kültürel hizmetler sunma, toplumdaki dezavantajlı kesimlere yardımlar	
İmar-iskan	Bayındırlık, arsa, imar ve inşaat		Kent planları
Alt yapı hizmetleri ve ekonomik gelişim	İçme suyu, atık su ve kanalizasyon yönetimi	Tarım ve hayvancılığın desteklenmesi, sanayi alanlarının ve kalkınma projelerinin hazırlanması	Ekonominin gelişimine destek sunma

Kaynak; Koçak, s. 140.

Fransa'da yerelleşme süreci boyunca önemli değişikliklerin ana hatlarından biri olarak “yerel yönetimler kendi ölçeklerinde daha iyi hayata geçirebilecek yetkilerin kullanımı için tüm kararları almak görevine sahiptir”

ilkesinin hizmette yerellik anlayışı etrafında görev ve yetkilerin yerel yönetimlere aktarıldığı görülmektedir. Yerel yönetim kuruluşlarının üçlü kademe içerisinde üstlenmiş oldukları görevler eğitimden ulaşım, sanat ve sportif faaliyetlerden altyapı hizmetlerine, şehirleşme ve sosyal yardım alanlarına bir çok kamusal hizmet yerel yönetim birimleri tarafından görülmektedir. Aynı zamanda il yönetimi, belediye yerel yönetimi ve bölge yerel yönetim kuruluşlarının sahip olduğu özerk niteliği bu kuruluşları merkezi idareye karşı olduğu gibi birbirlerine karşı da korumaktadır. Görev dağılımı tablosundan da görüleceği üzere yerel yönetim kuruluşlarının faaliyetleri birbirini tamamlayıcı nitelikte bir dağılım göstermektedir. Bölge yerel yönetim kuruluşlarının esas rolü bölgesel gelişmeye yönelik yatırımlar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bölgelerin temel faaliyet alanları itibariyle ekonomik kalkınma, mekansal düzenleme ve planlama, eğitim, mesleki eğitim konularında görevli kılınmıştır.⁴²⁴

2.3. Almanya'ya İlişkin Genel Bilgiler

Ülkenin adı Almanya Federal Cumhuriyeti'dir. Bu isimlendirme bile ülkedeki federal sistemin önemini vurgulamaktadır. Almanya'da "föderalizmus" terimi ittifak veya federasyon anlamına gelen Latince foedus kökünden türetilmiş bir kavramdır. Federalizm kavramı bir devlet örgütlenme biçimi olarak merkezden yetkilerin bölgelere veya anayasal parçalara devrini önermektedir. Bundan dolayı ademi merkeziyetçi bir sistem anlamına gelmektedir. Bu sistem de merkezi idare ile çeşitli bölgesel idareler arasında bölünmüş yetki paylaşımı federalizmin gerçek anlamı olarak yorumlanmaktadır.⁴²⁵ Almanya Cumhuriyeti federal devlet ilkesi etrafında örgütlenmiş olması çalışmanın birinci bölümünde de değinildiği üzere devlete ait fonksiyonların bölünmesi anlamına gelmektedir. Aynı bakış açısı merkezi hükümetin yetkilerinde bir azalmayı ortaya çıkarırken yerel yönetimler açısından devlete ait kimi fonksiyonların yerel idarelere devri sonucunu da doğurmaktadır denilebilir.

⁴²⁴ Koçak ve Hande Tek, s. 366.

⁴²⁵ Peter James, "The Federal Framework", (Edited by Peter James), *Modern Germany Politics, Society and Culture*, Routledge, London and New York, 1998, p. 30.

Almanya üç kademeli yönetsel yapıya sahip federal bir devlettir. Federal hükümetin yanı sıra bakanlıklar Almanya'nın başkenti Berlin ve eski başkent Bonn'a dayanır. Ülke, 16 federal eyalet (Bundesländer) bölünmüştür.⁴²⁶ Federal devlet yapısına sahip Almanya Cumhuriyeti'nde bu eyaletlerin 3 büyük serbest kente biçimde yapılandırılmışlardır. Eyaletler yapıları ise, "yönetim bölgelerine, ilçelere, beldelere ve ilçeden bağımsız 466 kente (466 kreisfreie Städte: kent-ilçe) ayrılmaktadır. Almanya'da anayasanın federal devlet ilkesi; devlet niteliğine yalnız federal devletin değil, 13 federe eyaletin ve 3 büyük serbest kentin de sahip olması anlamını taşımaktadır. Yani, eyaletlere bazı alanlarda kısıtlı egemenlik hakkı verilmiştir ve bu hak, eyaletlerin yasama, yürütme ve yargı erklerince kullanılmaktadır. Devlete ait görev ve yetkilerinin federal devletle eyaletler arasında bölüşümün de yasama dengesi federal devlet lehine, yürütme dengesi ise eyaletler lehine tesis edilmiştir. Anayasa, bu bölüşümü kuvvetler ayrımı ve kuvvetler dengesi sistemlerinin önemli bir unsuru olarak kabul etmektedir."⁴²⁷ Toplam 16 eyaletin bir araya gelmesi ile oluşan Federal Almanya'da eyaletlerin yetkileri itibariyle, yasama, yargı ve yürütme fonksiyonlarına sahip özellikleri her eyalete gerçek anlamda bir devlet özelliği katmaktadır denilebilir.

"Federal düzeyde iki meclis bulunmaktadır. Bunlardan birisi eyalet hükümetlerinin temsilcilerinden oluşan Eyaletler Meclisi (Bundesrat) diğer ise tüm halkın temsilcilerinden oluşan Ulusal Meclis (Bundestag) dır. Anayasaya göre birleşik devletlere ait olduğu açıkça belirtilmediği sürece yasama yetkisi eyaletlere aittir. Eyaletlerin ve Federal devletin yetkileri anayasada açıkça belirtilmiştir. Bir eyaletin federal devletin yetkisine giren bir alanda düzenleme yapabilmesi için, federal yasalarla kendisine açıkça yetki verilmesi gerekmektedir. Ortak yetki alanına giren bir konuda eyaletlerce düzenleme yapılabilmesi, ancak o alanda bir federal yasa çıkarılmamışsa mümkündür. Aynı şekilde anayasaya göre

⁴²⁶ Jan Werner, "Local Government Organization and Finance: Germany", (Ed. Anwar Shah), *Local Governance in Industrial Countries*, The International Bank For Reconstruction And Development/ The World Bank, Washington, DC., 2006, p. 117.

⁴²⁷ Mehmet Güneş, "Almanya ve Türkiye'deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış", *Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 2, 2009, s. 148.

ortak yetki alanlarında, federal hükümet, ancak eyaletlere bırakılmayacak konularda federal yasa çıkarabilmektedir.”⁴²⁸

Alman Temel Yasasının (Anayasa) 73 ve 74. maddeleri eyaletler ile federal devletin yasama alanındaki yetkilerini düzenlemektedir. “Anayasanın 73. maddesine göre federasyonun; dışişleri, ulusal savunma, federasyon vatandaşlığı, pasaport, gümrük, kültür varlıklarının korunması, hava ve demiryolu ulaşımı, posta ve telekomünikasyon işleri, uluslararası terörizmle mücadele, federal istatistik ve atom enerjisinin kullanılması konularında tek başına yasa çıkarma yetkisi bulunmaktadır. Anayasanın 74. maddesine göre, federasyon ile eyaletler arasında paylaştırılmış yetki konuları ise şöyledir: Medeni hukuk, ceza hukuku, adliye örgütü, yargılama usulü, baro, noterlik ve hukuk danışmanlığı, nüfus sicili işleri, dernekler hukuku, yabancıların ikamet ve yerleşme rejimi, kamu sosyal rejimi (bakım evleri rejimi hariç), ekonominin hukuku (maden, sanayi, enerji, esnaf ve sanatkârların işleri, ticaret, banka ve borsa rejimi, özel hukuk sigorta rejimi), işletme teşkilatı hukuku dahil olmak üzere iş hukuku, iş güvenliği ve iş bulma ve de işsizlik sigortası dahil olmak üzere sosyal sigortalar, karayolu trafiği ile atık sanayi, havanın korunması ve gürültüye karşı mücadeledir.”⁴²⁹

Federal Almanya’da eyalet birimleri ile merkezi yönetim arasında yetki paylaşımında denge; yasama konusunda merkez yönetim; yürütme konusunda ise eyalet yönetimleri daha güçlüdür biçiminde formüle edilebilir. Bu bağlamda Federal Almanya, kuralların merkezi yönetim tarafından alındığı ancak uygulama noktasında yetkinin taşraya ait olduğu birleşik bir devlettir.⁴³⁰ Ancak federal yasalarda aksine bir hüküm ile karşılaşılmadığı sürece eyaletler de kendilerine göre düzenleme yapabilme yetkisine sahiptirler. Temel gerçeklik ise kamusal hayata etki eden düzenlemeler büyük oranda federal yasalar etrafında gerçekleştirilirken; yurttaşların yerinden yönetim anlayışı doğrultusunda büyük

⁴²⁸ Mehmet Selim Bağlı, “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:473, Aralık 2011, s. 45.

⁴²⁹ Hüseyin Erkul, Hüseyin Kara, Savaş Şimşek, “ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt. 14, Sayı. 7, 2016, s. 42.

⁴³⁰ Eroğlu, s. 241.

oranda eyalet yönetimleri ile ya da eyaletler adına hizmet veren yerel idareler ile muhatap olmalarıdır.⁴³¹

2.3.1. Almanya’da Yerel Yönetimlerin Anayasal Ve Yasal Dayanağı

“Dokuzuncu yüzyılda din temelli olarak kurulan Kutsal Roma Germen İmparatorluğu 1806’ya kadar devam etmekle birlikte hiçbir zaman gerçek bir siyasal birliği temsil etmemiştir. Almancanın konuşulduğu bölgelerde yaklaşık olarak 10 asır boyunca gerçek anlamda bir merkezi siyasal birliktelik kurulmamıştır. 17. yüzyılın sonlarına doğru üç yüz elli dolayında siyasal birime bölünen Almanya, 1815’de Alman Konfederasyonu olarak kurulabilmiş ve ulusal birliğini ancak 19. yüzyılın sonlarına doğru sağlayabilmiştir. Fakat Alman siyasi birliğinin oluşmasında yerel birimlerin özerkliği korunmuş ve birlik ağırlıklı olarak yerel birimler (eyalet ve birimler) üzerinden sağlanmıştır. Nitekim ilk kez 18 Ocak 1871’de Prusya Kralı I. Wilhelm öncülüğünde kurulan ilk Alman siyasal birliği 25 eyaletten oluşmaktaydı Dolayısıyla Almanya’da ulus-devlet inşasının yerelden merkeze doğru gerçekleştiği açıkça görülmektedir.”⁴³²

Federal Almanya’nın yerel yönetim yapısının özgünlüğü, yerel yönetim tarihinde keskin dönüşümlerin yaşandığı dönemler içinde şekillenmesinden gelmekte olduğu ifade edilmektedir. Weimar Cumhuriyetinin yıkılmasından sonra Nazi döneminin Almanya’ında yerel yönetimler merkezi ve tek Almanya’nın sadık bir hizmetçisi konumundan, II. Dünya Savaşı sonrasında kendine dönük, özerk ve savaşın kazanan ülkelerinin kültürel eğilimleri yönünde yeniden biçimlenmiştir. Günümüzdeki yapısına kavuşması ise esas itibariyle soğuk savaş yıllarının sonu ve Berlin Duvarının yıkılması, Avrupa Birliği düzleminde yeniden yapılandırılması ile olmuştur.⁴³³

Almanya Federal Cumhuriyeti’nde 1949 yılında anayasal düzeyde belediyelere kendi kendini yönetme imkanı tanınmıştır. Ancak bu yıllarda belediye kuruluşlarının özerk statüleri bulunmamaktadır.⁴³⁴ Sonraki yıllarda

⁴³¹ Selma Karatepe, S. Mustafa Önen, Nazlı Nalcı Arıbaş, “Almanya Federal Cumhuriyeti”, (Ed. Burhan Aykaç, Hatice Altunok), *Yönetmelik Yapı İncelemeleri*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2014, s. 29.

⁴³² Bağlı, s. 49.

⁴³³ Ökmen ve Parlak, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, s. 273.

⁴³⁴ Werner, p.119.

Almanya’da yerel yönetimlerle ilgili çok sayıda reform yapılmıştır. Bu reformlar, Federal devlet düzeyinde 1979 ve 1977 yılları arasında yoğunlaştı.⁴³⁵ Ancak Almanya’da özellikle iki Almanya’nın birleştiği dönemden sonra yerelleşme bağlamında çok sayıda değişiklik hayata geçirildiği söylenebilir. Yerel yönetim kuruluşlarının sayısının azaltılması, yerel vergiler, yerel yönetimlerin vergilerden aldığı paylar merkezi idare ile olan ilişkiler, yerel yönetim kuruluşları arasındaki koordinasyon ve dayanışma benzeri bir çok konuda bu değişim ve dönüşümlerin izini görebilmek mümkün. Bu dönem yerel yönetim reformlarının Yeni Kamu Yönetimi anlayışı etrafında şekillendiği ileri sürülmektedir. Ancak yerelleşme bağlamında yaşanan değişim zaten yerel yönetimlerin özerklik, yetki ve etkinlik düzeylerinin güçlü olduğu ülkede yerelleşme politikalarında köklü bir değişiklik meydana getirmemiştir.⁴³⁶

Yerel yönetimlerin anayasal dayanağı Federal Alman Anayasa’nın 28. maddesinde, yer alan hükmüne dayanmaktadır. Bu hüküm doğrultusunda “Eyaletlerdeki anayasal düzenin Federal Anayasa’da belirlenen cumhuriyetçi, demokratik ve sosyal hukuk devleti ilkelerine uygun olması zorunluluğu belirtilerek; eyaletlerde, ilçe ve belediye ile köylerde genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oylamaya dayanan bir seçimle oluşturulan ve halkı temsil eden kurumların bulundurulacağı hükmüne yer verilmiştir.” Aynı maddenin sonraki fıkrasında ise “Belediye ve köylerine, yasalar çerçevesinde, kendi sorumlulukları içinde yerel topluluğun bütün işlerini düzenleme hakkı verilmelidir. Belediye ve köy birlikleri de, kendi yasal görev yetki sınırları içinde, yasalara uygun olarak yerel yönetim hakkına sahiptirler. Yerel yönetimin güvence altına alınması onun mali sorumluluğunun temellerini de kapsar; bu temellere, belediye ile köylerin matrah belirleme hakkına sahip olup, ekonomik gücüne bağlı olan bir vergi kaynağı dahildir⁴³⁷” hükmü yer almaktadır.

Federal Alman Anayasası yerel yönetimlere geniş bir özerklik ve iç işlerinde bağımsızlık temeline dayanan çok yönlü bir sistem etrafında düzenlenmiştir. Çok yönlülükten kasıt; sosyal devlet anlayışının devamı

⁴³⁵ Werner, p. 117.

⁴³⁶ Kocaman, Usta, ss. 338-339.

⁴³⁷ İsmail Can, “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı:145 2004, ss. 10-11.

mahiyetinde yerel düzeydeki ihtiyaçların ve hizmetlerin yerinden karşılanmasını sağlamak ve yurttaşların yönetimin her kademesinde aktif katılımını teşvik etmek olarak yorumlanmaktadır. Çok sesliliği esas alan yönetim temelli yerel yönetim anlayışı güçlü ve hareketli yapısı yanında özerklik boyutu ile de anayasal güvence altına alınmıştır. Yerel yönetimler demokrasinin önemli yapı taşları olarak anayasal güvence sahip olmaları ve bu kurumlara tanınan geniş özerklik boyutu ile (personel özerkliliği, organizasyon özerkliliği, planlama özerkliliği, hukuk düzeni yapılanması, mali özerkliliği, vergi düzenlemesi yapma hakkı gibi)⁴³⁸ kendine özgü bir yerel yönetim sistemi örneği göstermektedir denilebilir.

Almanya'da devletin federal niteliği, yerel yönetim sisteminin şekillenmesinde de etkili olmuştur denilebilir. Ülkedeki, on altı eyalet yapısının (Lander) geniş yetki, özerklik ve mali imkanlara sahip olması ve bu niteliğin anayasal güvence altına alınması yanında eyalet kademelerinin yasama gücüne sahip tek meclisli parlamentoları bulunmaktadır. Bu parlamentolarda görev yapan seçilmiş üyeler beş yıllık süre için %5 barajlı karma seçim sistemleri ile seçilirler. Eyalet meclis üyelerinin seçimi tek bir seçim sistemi yerine bir kısmı çoğunlukçu sisteme göre, bir bölümü nispi temsile göre seçilmektedirler. Kimi eyaletlerde açık liste yöntemi veya tümüyle nispi sistem yöntemi uygulanmaktadır. Bununla beraber alt yerel yönetim yapıları ise eyalet yasaları ile belirlenir. Yine alt yerel yönetim birimleri, eyalet yönetimlerinin denetimine tabidirler. Böylece Almanya yerel yönetim sistemi hiyerarşik bir kademelenme biçiminde örgütlenmiştir.⁴³⁹

2.3.2. Almanya'da Yerel Yönetimlerin Yapısal ve İşlevsel Analizi

Almanya idari sistem içerisinde federal devlet ve eyaletler (lander) kademesinden sonra üçüncü kademe olarak yerel yönetimler gelmektedir. Yerel yönetim kuruluşları ise ilçeler ve belediye birimlerinden meydana gelmektedir. Söz konusu bu yerel yönetim kuruluşları arasında nüfus ve coğrafi sınırlar gibi konularında farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkların temel nedeni ise bu

⁴³⁸ Ökmen ve Parlak, Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar, s. 274.

⁴³⁹ Çam, s. 36.

kuruluşlarla ilgili düzenlemelerin federal devletin değil, eyalet yönetimlerinin yetkili kılınmasından kaynaklanmaktadır.⁴⁴⁰

Almanya’da kamu hizmetlerinin götürülmesi görevi temel olarak federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmış olmasına rağmen Aslında uygulamada bu kademelerin sayısı daha da fazladır. Bu doğrultuda Almanya’da kamu yönetimine ilişkin genel örgütlenme kademeleri arasında bölge yönetim kuruluşları da bulunmaktadır⁴⁴¹ ve bu kuruluşlar da çeşitli görevler üstlenmiş orta basamak yönetim birimleridir.

Almanya’da, bölge yönetimlerinin görevleri de ilçe yerel yönetim kuruluşlarında olduğu gibi yerel nitelikteki görevlerden oluşmaktadır. Ancak bu görev dağılımında ilçeler tarafından yerine getirilemeyen görevler, bölge yönetimlerince desteklenir. Bölge yönetimlerinin temel fonksiyonları; merkezi kuruluşlar arasında koordinasyonu yürütmek, daha alt kademeler ile yerel yönetim kuruluşlarının denetimini yapmaktır. Bölge yönetim bir yerel yönetim kuruluşu olmadığı için yönetim organları da ilke olarak seçimle değil atama ile oluşturulmaktadır. Bu maksatla bölge yönetim başkanı, eyalet içişleri bakanının önerisi ile eyalet başkanı tarafından atanmaktadır. Bu durumun İstisna olarak Bavyera Eyaleti’nde, bu birimler aynı zamanda yerel yönetim kuruluşu niteliğine sahip kılınmıştır.⁴⁴²

Almanya’da yerel yönetim sistemi içerisinde iki temel yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar ilçeler (kreise) ve belediye (gemeinden) birimleridir. Günümüzde Federal Almanya Cumhuriyeti’nin 16 eyaletinde toplam; 27 kent, 323 ilçe belediyesi, 116 ilçe belediyelerinden bağımsız belediye ile ilçe sistemine dâhil 12.629 belediye birimi mevcuttur.⁴⁴³

İlçeler (Kreise), Alman yerel yönetim sistemi içerisinde ilçeler tüzel kişiliği bulunan ve şehir eyaletleri haricindeki tüm eyalet yapılarında en alt seviyede idari birim olarak örgütlenmişlerdir. Ancak ülkedeki ilçeler; yetki, görev ve örgütlenme yönüyle tek tip özellik göstermez, eyaletler arasında farklı

⁴⁴⁰ Ulusoy ve Akdemir, s. 120.

⁴⁴¹ Güneş, s. 148.

⁴⁴² Erkul, Kara, Şimşek, s. 47.

⁴⁴³ Erkul, Kara, Şimşek, s. 47.

uygulamalar bulunmaktadır. Öte yandan tüm eyaletlerdeki ilçe örneklerinde benzerliklerde bulunmaktadır. Örneğin, bütün eyaletlerdeki ilçelerin ortak özelliği birer ilçe meclisinin, ilçe komisyonunun ve ilçe yöneticisinden meydana gelen üç yönetim organının bulunmasıdır denilebilir bir zamanlar ilçeleri sahip olduğu nüfus yoğunluğu ve coğrafi büyüklük bakımından da ciddi farklılıkların bulunduğu ülkede yapılan son reformlar sonrasında nüfusu 100.000'den daha az ve alan büyüklüğü 500 km² den daha düşük olan ilçe neredeyse yok gibidir.⁴⁴⁴

İlçe komisyonları ilçe meclisine yardımcı organ niteliğinde görevleri yerine getirmektedir. İlçe yönetim organlarından ilçe meclisi ise ilçe yerel yönetim biriminin karar alma organı olarak üyeleri seçimle belirlenmektedir. Bütçe, personel ve ekonomik işletmelerle alakalı konularda kararlar alabilme yetkisine sahiptir. İlçe yönetim organlarından bir diğeri olarak, ilçe yöneticisi (ilçe üst yöneticisi, kaymakam) ise ilçe yönetiminin yürütme organı olarak eyaletlere göre farklılıklar gösteren ve genellikle 5-6 yıllığına seçimle işbaşına gelmektedirler. İlçe yöneticisi seçimleri bazı eyaletlerde (Hessen ve Schleswig-Holstein Eyaletleri) seçimleri meclis yaparken, diğer bazı eyaletlerde (Baden Württemberg, Bayern ve Brandenburg Eyaletleri) belli görev süreleri bulunan memurlar içinden seçim yöntemi ile belirlenmektedir.⁴⁴⁵

Kaymakam üstlenmiş olduğu görevler itibariyle bir yandan alt düzeyde merkezi idare birimi olarak öte yandan yerel bir örgüt olan ilçe yerel yönetiminin yönetsel organı olarak çalışmaktadır. Kaymakamın bu iki idari yapı içinde üstlenmiş olduğu görevleri nedeniyle, idarenin verimli işlemesine katkı sağladığı ve ilçe seviyesinde merkezî idare ile mahallî idareyi birbiriyle bağdaştırmakta olduğu yönüne dikkat çekilmektedir. Bu iki idare üzerinde Kaymakam sahip olduğu yetki dağılımı ise, merkezi idarenin temsilcisi olarak belediyelerin sunduğu görevlerle ilgili yerindelik denetimi yapmak ve yerel yönetim biriminin yönetici olarak, çoğu zaman, meclis ve encümenin başkanlığı görevini yerine getirmek olarak açıklanabilir.⁴⁴⁶

⁴⁴⁴ Ulusoy ve Akdemir, s. 122.

⁴⁴⁵ Ökmen ve Parlak, Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar, s. 277.

⁴⁴⁶ Erkul, Kara, Şimşek, s. 47.

“Ortalama nüfusu 170.000 olan ilçeler, temelde bir yerel yönetim birimi olmakla birlikte, genel yönetimin (federal ya da merkezi yönetimin) bir parçası olarak da çeşitli işlevler üstlenmektedir. Örneğin ilçeler, kendi sınırları içerisinde belediyelerin yerine getiremediği hizmetleri belediyeler arası nitelikteki hizmetler aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu nitelikleriyle bakıldığında; bir üst kademe birimi gibi görünmekle birlikte, ilçeler ve belediyeler arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir. Almanya’da yerel nitelikli ana hizmetleri belediyeler yerine getirmekte, ilke olarak ilçeler, belli bir hizmetin her yerde belli bir kalitede gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla devreye girmektedirler. Yani, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinin altındaki temel ilke, belediyelerle ilçeler arasında yasalarla belirlenen çerçevede işbirliği ve yardımlaşmaya dayalı işbölümüdür.”⁴⁴⁷

Belediyeler (Gemeinde), Alman yerel yönetim sistemi içerisinde bir diğer yerel yönetim kuruluşu olarak belediyeler, kanuni sınırlar dahilinde ve kendi sorumluluk alanları içinde yerel hizmetleri yürütmekle sorumlu kuruluşlardır. Belediyeler ilçe yönetimi ile olan bağları açısından iki önemli farklılık gösterir. Buna göre nüfus yoğunluğu açısından daha az nüfusa sahip olan ve gelişmişlik düzeyi bakımından daha kırsal özellik gösteren küçük yerleşim birimlerindeki belediyeler ilçe yönetimi tabi olan belediyeler kategorisindedir. Bu tip belediyelerde temel hizmet sunma yetkisi belediyelerde olmakla beraber, belediyelerin kapasitesini aşan kimi hizmetler ile belediyeler arası hizmetler ilçe yönetimleri tarafından yerine getirilmektedir. Öte yandan herhangi bir ilçeye bağlı olmayan, belediye hizmetleri ve ilçe görevlerini beraber yürüten, ilçe yönetim birimlerinden bağımsız belediye örneğinin ikinci türünü oluşturan bağımsız büyükşehir yapılarıdır.⁴⁴⁸

Almanya’da temel yapısal nitelikleri göz önünde tutulduğunda belediyelerin üç değişik modelde örgütlendiği görülmektedir.

Güçlü Belediye Başkanı Modeli, bu modelin uygulandığı eyaletlerde (Bayern, Baden-Württemberg Eyaletleri) belediye başkanının konumu belediye meclisi karşısında güçlüdür. Başkanın güçlü konumunun nedeni halkın seçimi ile

⁴⁴⁷ Bağlı, s. 51.

⁴⁴⁸ Ulusoy ve Akdem, s. 121.

gelmesi, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olması, belediye teşkilatının ve belediye meclisinin başı olmasından kaynaklanmaktadır.

Profesyonel Yönetici Modeli, bu modelin geçerli olduğu eyaletlerde (Nordrhein – Westfalen, Niedersachsen Eyaletleri) belediye meclisinin konumu güçlü iken onun, karşısında zayıf belediye başkanı bulunmaktadır.

Magistrat Modeli, Hessen ve Schleswig-Holstien gibi büyük kent belediyelerinde geçerli belediye modelidir. Bu model de belediyenin yürütme görevi belediye başkanı ve meclis tarafından belirli süreler dahilinde atanan kolektif bir yürütme kurulu (Magistrat) tarafından yerine getirilmektedir.⁴⁴⁹ Eyaletten eyalete farklı belediye modeli, federal düzeyde örgütlenen bir ülke olarak Almanya'nın tek tip bir model yerine farklı modellerin oluşmasında etkili neden olarak gösterilebilir.

Almanya'da temel yapısal nitelikleri bakımından belediyeler arasında derin farklılıklar aynı biçimde belediyelerin organizasyon ve büyüklüklerinde de kendini göstermektedir. “Bütün eyaletlerde büyük kentler, ilçeye bağlı olmayan belediye- bağımsız kent (kent-ilçe) olarak adlandırılırlar. Genellikle yerel yerleşim birimlerine belli bir büyüklüğe ulaşıncaya ve yerleşim biçimi, kültürel, ekonomik ve toplumsal yapı özellikleri açısından kentsel özellikler kazanmaları durumunda veya tarihsel olarak kazanılmış haklar nedeniyle, kent adı verilmektedir. Bu bakımdan belediyeler, ilçe sistemi içindeki belediyeler (*kreisangehörige gemeinden*) ve ilçe sistemi dışındaki belediyeler (*kreisfreie gemeinden*) olmak üzere ikiye ayrılır. İlçeye bağlı belediyeler, mali ve yönetsel açıdan güçsüz olup, görevlerinin bir bölümünü ilçeye devretmektedir. İlçeye bağlı olmayan belediyeler ise; mali ve yönetsel açıdan güçlü, ilçenin desteğine gereksinim duymadan birçok hizmeti yerine getirir. Birinci gruptaki belediyeler genelde nüfusu 10.000'i aşan kent statüsündeki yerleşim birimleri, ikinci gruptaki belediyeler ise nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerdir. Bunların dışında, nüfusu 5.000'in altındaki küçük belediyeler ile belediyelerden bazılarının toplam nüfusu 8.000-10.000 olacak biçimde oluşturduğu belediye birlikleri bulunur.”⁴⁵⁰

⁴⁴⁹ Çam, s. 37; Ulusoy ve Akdemir, s. 122.

⁴⁵⁰ Erkul, Kara, Şimşek, s. 48.

Almanya yerel yönetim sistemi içerisinde belediyeler, yurttaşa en yakın idari yapılar olarak görülmekte ve yerel yönetim anlayışının en ileri idari kurumsal yapılanma örnekleri arasında gösterilmektedir. İşleyiş açısından belediyeler yönetim anlayışı içinde önemli bir kademe olarak eyalet yapılanmalarının merkezi güçlerinin yatay düzlemde eşit seviyede dağıtıldığı tamamlayıcı bir güç noktası olarak faaliyette bulunmakta olduğu ileri sürülmektedir.⁴⁵¹

2.3.3. Almanya’da Yerel Yönetimlerin Yetki, Görev Ve Mali Yönden Analizi

“Yerel yönetimler, federal yasalar çerçevesinde görevlerini yerine getirmek ve yasal yetkilerini belirlemede serbesttir. Bununla birlikte bu durum, yerel yönetimlerin tüm kamu hizmetlerine tamamen kendi kendilerine karar verip, üstlenebilecekleri ve bu hizmetleri kendi sorumluluklarında yerine getirebileceği düşünülmemelidir. Bu bağlamda, özerkliğin derecesi, yapılması gereken görevin, yerel yönetimlerin kendisine ait bir görev mi, yoksa devlet tarafından aktarılan bir görev mi olduğuna bağlıdır. Yerel yönetimler, kendilerine ait görevleri yerine getirmede serbest takdir hakkını kullanırken, talimatla verilen zorunlu görevlerde takdir hakları bulunmamaktadır.”⁴⁵²

Güçlü yerel yönetim sistemine sahip Almanya’da yerel yönetimler üstlenmiş oldukları hizmetlerle ön plana geçmektedirler. Türkiye’de il ve ilçe düzeyinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve belediyelerin yerine sunduğu hizmetlerin tamamı Almanya’da yerel yönetim kuruluşları eliyle karşılanmaktadır. Bu hizmetler kapsamında Mesleki eğitim, güzel sanatlar, kültür hizmetleri, sosyal yardım ve gençlik yardımı hizmetleri, belediyeler arası yolların yapımı ve onarımı, çevre koruma hizmetleri, trafik denetimi, öğrenciler için taşıma hizmetleri gibi hizmetler yerel yönetimler tarafından karşılanmaktadır.⁴⁵³

⁴⁵¹ Ökmen ve Parlak, Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar, s. 277.

⁴⁵² Erkul, Kara, Şimşek, s. 51.

⁴⁵³ Seda Çankaya, Esra Cebeci, “Yerelleşmenin Neresindeyiz? Avrupa Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Bir Analiz” ” *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri Kayfor 13 Bildiriler Kitabı*, 15-17 Ekim 2015, Konya 2016, s. 1726.

Tablo 3.3. Almanya’da Yerel Yönetimler Arasında Görev Dağılımı
Tablosu

Belediyeler (Gemeinde)	İlçeler (Kreise)
<ul style="list-style-type: none">-İlkokul yapım, bakım ve işletme görevleri-Hastane hizmetleri- Sosyal yardım- Belediye yolları-Temizlik işleri- Çevre korunması- Spor tesisleri- Yangın hizmetleri	<p>a) İlçenin özerk yerel yönetim birimi olarak yürüttüğü görevler</p> <ul style="list-style-type: none">-İlçenin belediyeler arası görevleri: belediyeler arası yolların, hastane gibi hizmet binalarının yapımı, bakımı, çevre korunması vb. görevlerdir.-İlçenin tamamlayıcı görevleri: daha çok belediyelerin kaynak yetersizliği nedeniyle yerine getiremedikleri veya ölçek ekonomilerinden yararlanmak amacıyla ilçelerce yerine getirilmesi öngörölmüş huzurevleri, müze yapımı, toplu taşımacılık gibi hizmetlerdir.-İlçenin dengeleyici görevleri: Genellikle mali veya teknik yardım aktarımı yoluyla yerine getirilir. Kaynak yetersizliğiyle karşılaşılan belediyelere, öbür belediyelerden alınan ilçe paylarından aktarılan yardımlardır. <p>b) Merkezi yönetimin yönlendirmesiyle yürütölen görevler: Yasalarda, ilçelerin zorunlu olarak yerine getireceği öngörölmüş görevlerdir. Merkezin belirlediği yol ve yöntemlerle yürütölen, yine merkezi yönetim tarafından hem hukukilik hem yerindelik denetimi yapılabilen görevlerdir.</p> <p>c) İlçenin eyalet yönetiminin taşra birimi olarak yürüttüğü görevler:</p> <p>Doğrudan ilçe yöneticisinin sorumlu olduğu, ilçe meclisinin herhangi bir karar yetkisinin bulunmadığı görevlerdir. Toplumsal nitelikli, kültürel, sportif görevlerin yanı sıra, afet hizmetleri, yabancılarla ilgili hizmetler, yapı denetimi ve belediyelerin hukuki denetimi gibi görevlerdir ve kaymakam bu görevleri eyaletler adına yürütür</p>

Kaynak: Tortop vd., s. 142; Bağlı, s. 51-52 bilgilerden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tabloda gösterildiği üzere Almanya’da yerel nitelikteki birçok kamusal hizmet belediye ve ilçe yerel yönetim birimleri tarafından sunulmaktadır. Bu hizmetlerin yerel yönetim birimleri arasında dağılımı birbirini destekleyici ve tamamlayıcı özellik göstermektedir denilebilir.

Almanya’da vergi gelirleri bireyler arasında dağıtılmıştır. Bölgesel yönetim organlarının yapısı içinde gelirlerin belirlenmesi ve dağılımı konusunda yetki bu kuruluşların kendi yetkisindedir. Örneğin emlak vergisi gelirlerinin tamamı belediyelerce tahsil edilirken diğere bazı vergilerde sabit bir yüzde üzerinden pay alınır.⁴⁵⁴ Almanya’da yerel yönetim federal devlet ve eyalet

⁴⁵⁴ Werner, p. 118.

yönetimlerinden yol ve donatım projeleri üzerinden görevleri ve mali imkanları ile orantılı olarak yardımlar almaktadır. Ancak bunun yanında esas olarak Ülkede tahsil edilen gelir vergisi tutarı üç yönetim kademesi arasında dağıtılır. Bu dağılımın % 43'ü Federal Devlete (Bund), %43'lük pay eyalet yönetimlerine (Lander), kalan %14'lük küçük pay ise belediyelere (Germeinden) dağıtılır.

Almanya'da üç yönetim kademesi arasında harcamalar konusunda siyasi sorumluluk açıkça tanımlanmış değildir. Örneğin sosyal refaha yönelik harcamalar merkezi yönetim tarafından sağlanmakta iken burs ve toplumdaki dezavantajlı kesimlere yönelik harcamalar yerel yönetimlerin sorumluluğundadır. Ayrıca merkezi hükümet, federal eyaletler ve yerel yönetimler için başta sosyal güvenlik alanı olmak üzere çok sayıda idari göreve yönelik masrafları kendisi üstlenmiş durumdadır.⁴⁵⁵

Tablo 3.4. de gösterildiği biçimiyle Almanya'da federal devlet, eyalet ve yerel yönetim kuruluşlarından oluşan üç kademeleri yönetim yapısı içinde bu idarelerin rol ve sorumlulukların dağılımına yaptıkları harcamalar üzerinden bir bakış atıldığında merkezi yönetim üstlenmiş olduğu görevler daha çok diplomasi, savunma, para politikası ve sosyal refah gibi devletin üstlenmiş olduğu klasik görevlerden oluşmaktadır denilebilir. Bunun yanında diğer yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin dağılımına baktığımızda bu hizmetlerin belediye ve ilçe yerel yönetim kuruluşlarına bırakıldığı görülmektedir.

⁴⁵⁵ Werner, pp. 118-119.

Tablo 3.4. Almanya’da Harcama Alanları Üzerinden Yönetim Kademelerinin Rol Ve Sorumluluklarının Dağılımı Tablosu

Harcama Alanları	Merkezi Yönetim	Eyalet Yönetimi	İlçe Yerel Yönetim Kuruluşu	Belediye Yerel Yönetim Kuruluşu
Diplomasi	X			
Para politikası	X			
Savunma politikası	X			
Sosyal refah	X			
Kara Yolları ve demiryolları ile iç sularda ulaşım	X	X	X	X
Eğitim			X	
Polis			X	
İnşaat kontrolü			X	
Okulların bakım ve onarımı ile Yeni okul tesislerinin yapımı			X	
Toplu taşıma			X	
Kamu Hastanelerin bakım ve onarımı ile yeni hastane kuruluşlarının yapımı			X	
Okul öncesi eğitim kurumları				X
İtfaiye				X
Müze-tiyatro				X
Park ve spor tesisleri				X
Atık yönetimi				X
Elektrik temini				X
Su temini				X

Kaynak, Werner, p. 119.

3. İNCELENEN ÜLKE ÖRNEKLERİ KAPSAMINDA YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ VE KARŞILAŞTIRMALI BİR DEĞERLENDİRME

Çalışmada incelenen ülkeler belirli kriterlere göre seçilmiştir. Bu ülkeler arasında federal yapılı sisteme sahip ülkeler (Almanya) ve üniter yapılı sistemlere sahip (İngiltere ve Fransa) ülkeler bulunmaktadır. Bu ülkelerin yerel yönetim modelleri analizinde yerel yönetimlere yönelik anayasal ve yasal dayanakları,

yerel yönetim türleri, yerel yönetim kuruluşlarının üstlenmiş oldukları görev ve yetkiler, bu kurumların organları ve bu organların oluşumu, yerel yönetim kuruluşlarının denetimi ve mali yapısı gibi kriterler etrafında analiz edilmiştir.

Egemen her devlet, idari örgütlenmesi konusunda özgürdür. Ülkelerin örgütlenme tercihlerinde tarihin belirli dönemlerindeki siyasal gelişmelerin etkisi büyüktür. Avrupa devletleri büyük çoğunluğu üniter bir devlet yapısına sahiptir. Avrupa Birliği'nde Almanya, Avusturya ve Belçika federal yapıya sahip devletlerdir.⁴⁵⁶ Bu minvalde incelenen ülkelerin genel açıklamalarından anlaşılacağı üzere Almanya federal bir devlet örgütlenmesine sahip iken, İngiltere ve Fransa üniter devlet örgütlenmesi biçiminde idari yapılarını kurdukları görülmektedir.

Avrupa'daki hükümet sistemlerinin birçoğu parlamenterdir. Yani yürütme erki parlamentonun onayına bağlıdır. Parlamento kabineyi yürütme erkinin başına getirmesine ve onu yine orada tutmasına bağımlıdır. İncelenen ülkeler içinde Fransız sistemi kendine has bir özellik arz eder. Fransız sistemi yarı başkanlık biçiminde yapılandırılmıştır. Ne parlamenter sisteminde olduğu gibi yürütme erki parlamento desteğine bağımlı nede; ABD ve Meksika'daki gibi yürütme erki parlamento desteğine gerek duymaz. Fransız sisteminde her şeye rağmen kabinenin parlamento ile bağlantısı mevcuttur.⁴⁵⁷

Ülkelerin merkezi hükümet sistemlerindeki bu farklılığa benzer bir durum yerel yönetimlerde geçerlidir. Yerel yönetimlerde belediye başkanının sahip olduğu yürütme gücü başkana önemli sorumluluklar yüklemektedir. Bir çok Avrupa ülkesinde Belediye başkanları değişik seçim ya da atama modelleri ile göreve gelmektedirler. Örneğin Belçika ve Hollanda gibi ülkelerde doğrudan halkın seçimi ile belirlenen belediye başkanlığı modelinden ziyade merkezi yönetimin ataması/onayı ile belediye başkanları göreve gelmektedir. Diğer bir model ise İngiltere, İrlanda, İspanya gibi ülkelerde uygulanan modeldir. Bu modelde doğrudan halkın seçtiği belediye meclis üyelerinin daha sonra kendi aralarında yaptığı seçim ile belirlenen belediye başkanlığı modelidir. Bir diğer

⁴⁵⁶ Hande Tek Turan, "Bölgeler Avrupa'sında Fransız Yerel Yönetimleri", (Ed. Murat Okçu, Hüseyin Özgür), *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler- Uygulamalar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013, s. 247.

⁴⁵⁷ Roskin, s. 125.

belediye başkanının göreve gelme biçimi Türkiye ve Almanya uygulamasında da olduğu gibi doğrudan halkın seçimi ile belirlendiği modeldir. Belediye başkanlarının göreve gelme yönetimindeki bu farklılıkların pratikteki yansıması doğrudan halkın seçtiği belediye başkanları açısından partileri ile güçlü bağları bulunma gerekliliği bulunmayan aksine kişisel tarzları ve lider özelliği ön plana geçen güçlü belediye başkanlığı modelini ortaya çıkarabilme durumudur. Bu durum belediye başkanı ve belediye meclisi arasındaki politik ilişkinin ve güç ekseninin konumunu belirleyebilecek bir durumdur⁴⁵⁸.

Tablo 3.6. Belediye Başkanları Seçim Prosedürü Modelleri

Seçim Prosedürü	Doğrudan/ Halkın Seçimi	Yerel Meclisin Ataması	Merkezi Yönetimin ataması/onayı
Ülkeler	Londra ve bazı Belediyeler(İngiltere)	İngiltere	Yok
	Almanya	Fransa	Yok

Kaynak; Toprak, Metropolitan Kent Yönetimi ve Karşılaştırmalı Analizler, s. 21.

Bu çalışmada incelenen ülkelerdeki yerel yönetimler çeşitli kriterler etrafında yapılan değerlendirmelerden elde edilen bulgular ışığında karşılaştırmalı bir değerlendirmeye tabi tutabiliriz. Bu düzlemde ilk olarak seçilmiş ülkelerdeki yerel yönetimlerinin anayasal ve yasal arka planına yönelik bir değerlendirme ile başlanabilir. Fransa'da yerel yönetimler anayasal statüye sahip kurumlardır. Fransız yerel yönetim sistemi anayasal statüye 1946 yılında kabul edilen IV. Cumhuriyetin Anayasası ile kavuşmuştur. Yürürlükteki anayasanın 72. maddesi Cumhuriyet'in yerel yönetimleri belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü yerel yönetimler ve 74. maddede düzenlenen denizaşırı yerel yönetimlerden oluşur. Yerel yönetimler yasa ile kurulur denilmektedir.⁴⁵⁹ Yerel yönetim kuruluşları Fransız yönetim sistemi içerisinde baştan beri anayasal bir statüye sahip kuruluşlar olarak yer almıştır. Bunun yanında Fransız idari yapısı içerisinde yer alan yerel yönetim kuruluşları aynı zamanda yasal dayanak anlamında bir çok yasaya konu oldukları ülke incelemesi bölümünde bahsedilmiştir.

⁴⁵⁸ Toprak, Metropolitan Kent Yönetimi ve Karşılaştırmalı Analizler, ss. 21-22.

⁴⁵⁹ Tek Turan, s. 253.

İngiltere'nin yazılı bir anayasası bulunmadığı için yerel yönetimlerin yetkilerini ve görevlerini belirleyen bir anayasal metin bulunmamaktadır. Öte yandan yasal düzlemde İngiliz yerel yönetim kuruluşları yarım asırdan daha uzun bir süredir yasal mevzuata yer bulan kuruluşlar olarak varlıklarını sürdürmektedirler.

Federal Almanya Anayasası'nın 28. maddesinin birinci bendinde yer alan "Eyaletlerde, ilçe ve belediye ile köylerde genel, doğrudan, serbest, eşit ve gizli oylamaya dayanan bir seçimle oluşturulan ve halkı temsil eden kurumların bulundurulacağı hükmüne yer verilmiştir." Aynı maddenin devamında ise "Belediye ve köylerine, yasalar çerçevesinde, kendi sorumlulukları içinde yerel topluluğun bütün işlerini düzenleme hakkı verilmelidir. Belediye ve köy birlikleri de, kendi yasal görev yetki sınırları içinde, yasalara uygun olarak yerel yönetim hakkına sahiptirler. Yerel yönetimin güvence altına alınması onun mali sorumluluğunun temellerini de kapsar; bu temellere, belediye ile köylerin matrah belirleme hakkına sahip olması da dahildir. Bu bağlamda Almanya'da yerel yönetimlerin anayasal bir dayanağa sahip olduklarını söylemek mümkündür.

Çalışmada incelenen ülke örneklerinde yerel yönetimler, üç seviyede yerel yönetimler biçiminde örgütlendikleri görülmektedir. Aşağıda tabloda da görüleceği gibi farklı adlarda, çok farklı sayılarda ve yine farklı nüfusa sahip olan bu yerel yönetim kuruluşları büyük ve özel statü ile donatılmış bir yerel yönetim kuruluşu olabileceği gibi küçük ve kırsal alanda faaliyette bulunan yerel yönetimlerde olabilir. Bu ülkelerdeki yerel yönetim kuruluşları aynı zamanda geniş bir mali özerklikten yararlanmaktadır. Türkiye'ye ait veriler sonraki bölümde detaylı olarak incelenecek olmasına rağmen bütünlük arz etmesi açısından aşağıdaki tabloya eklenmiştir.

Tablo 3.5. Ülke Örneklerinde Yerel Yönetim Kademeleri

Ülke	Birinci seviye	İkinci seviye	Üçüncü seviye	Bölge İdareleri
Fransa*	Belediyeler (Communes) Sayı: 36.792	İl Yönetimleri (Départements): Sayı: 99	Bölgeler (Régions): Sayı: 26	Var
Almanya	İlçeler (Kreise), Sayı: 27 kent, 323 İlçe ve 116 ilçe belediyesinden bağımsız belediye kent- ilçe	Belediyeler (Gemeinde), Sayı:12.629	Eyalet Sayı: 16	Var
İngiltere	İl (County, Region veya Area Boards)	Bölge (District, (Boroughs veya Councils,)	Parishes (Island)	Yok
Türkiye	İl özel idaresi	Belediyeler	Köy	Yok

Ocak 2016 itibariyle İngiltere'de İki kademe: 27 ilçe meclisi (Wight Adası dahil değildir); 201 ilçe meclisleri, Tek kademeli: Londra'nın 33 şehrindeki ilçeler (City of London dahil); 36 büyükşehir ilçe; 55 üniter (tüm ilçe üniter otoriteleri dahil); 1 Isles of Scilly olmak üzere İngiltere'de toplamda 5 farklı türden 353 yerel

makam vardır. Buna ek olarak İngiltere'de yaklaşık 9000 kasaba veya köy konseyi bulunmaktadır.⁴⁶⁰

Bu ülkelerdeki yerel yönetim kuruluşları aynı zamanda geniş bir mali özerklikten yararlanmaktadır. Ancak incelenen ülkeler birlikte düşünüldüğünde eyalet ve federal devlet gibi üst idari - siyasi birimlerden tamamen özerk bir şekilde kendi harcamalarını kendi vergi gelirleri ile finanse etme açısından Alman yerel yönetimlerinin Fransa ve İngiltere'deki yerel yönetimlere göre daha az özerk oldukları değerlendirilmesi yapılmaktadır.⁴⁶¹

Kamu yönetimi sistemi içerisinde yerel yönetim kuruluşlarına yüklenen hizmetler ile görev ve yetki çerçeveleri ülkeden ülkeye önemli farklılıklar gösterir. Yerel yönetimlerin yetki, görev ve sorumluluk kapsamında sahip olduğu bu farklı işlevler ülkelerin merkezîyetçi veya adem-i merkezîyetçi ülkeler ayrımında daha da belirginleşir. Bu konuda önemli bir diğer husus da bir ülke içerisinde yerel yönetim kuruluşları ile bu kuruluşların üstlenmiş oldukları görev ve sorumlulukların çeşitlilik göstermesidir. İngiltere ve Almanya bunun en tipik örnekleri arasında gösterilebilir.⁴⁶² Bu bağlamda İngiltere ve Almanya'da yerel yönetim kuruluşları; eğitimden, güvenliğe, ulaşımdan, sağlığa, yerel nitelikteki bir çok kamu hizmetini üstlenmiş durumdadırlar.

Çalışmaya konu ülkelerdeki yerel yönetim kuruluşları için ayrı bir başlık altında incelenen görev ve yetki dağılımı yönünden yapılan analizlere toplu bir bakış atıldığında, bu incelenen ülke örneklerindeki yerel yönetim kuruluşlarının tek ya da az sayıda hizmetten sorumlu özel nitelikli kuruluşlar olarak oluşturulmadıkları ileri sürülebilir. Bunun yerine genel amaçlı ve yerel nitelikteki çok çeşitli ve sayıda görev ve hizmeti yerine getirmekten sorumlu oldukları görülmektedir. Örneğin ilgili bölümde de bahsedildiği üzere İngiltere yerel yönetim kuruluşlarının sahip olduğu yetkiler Avrupa'nın diğer ülkeleri ile kıyaslandığında çok geniş bir özerkliğe sahip oldukları görülmektedir. Fransa içinde benzer bir durum geçerlidir. Keza Fransa'da özellikle 1980'li yıllardan sonra uygulamaya konulan yerinden yönetim politikalarıyla yerel yönetimlerin idari ve mali kapasiteleri güçlendirilmiştir.

⁴⁶⁰ Department for Communities and Local Government'den elde edilen İstatistikî bilgiler ve tam liste için <https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections> (Erişim Tarihi: 15. 11. 2016).

⁴⁶¹ Bağlı, s. 60.

⁴⁶² Ökmen, Parlak, s. 256.

Fransa'da için yerelleşmenin politikalarının bir sonucu olarak gelinen noktada hizmette yerellik ilkesi doğrultusunda görev ve yetkilerin yerel yönetimlere aktarıldığı görülmektedir. Almanya bağlamında yerel yönetimlerin sahip olduğu yetki ve görev denklemleri; güçlü yerel yönetim sistemine sahip ülkelerde yerel yönetimler üstlenmiş oldukları hizmetlerle ön plana geçmekte oldukları biçiminde kurulabilir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YERELLEŞME BAĞLAMINDA 2000 YILI SONRASI TÜRKİYE’DE YAŞANAN DÖNÜŞÜMLER

Dinamik bir unsur olarak değişim ve dönüşüm; teknolojiden, ekonomiye, siyasal, kültürel ve toplumsal alandan, ideolojik alana kadar hayatın her alanında karşımıza çıkmaktadır. Devlet ve kamu yönetimi alanında da hissedilen bu değişim ve dönüşüm dinamikleri özellikle son yarım yüzyıla yaklaşan zaman diliminde hız kazandığı görülmektedir. Devlet ve kamu yönetimi hayatında ve bağlantılı olarak yerel yönetimler alanında yaşanan hızlı değişim ve dönüşüm dalgasının itici unsuru olarak kimi iç ve dış dinamiklerin belirleyici roller üstlendikleri söylenebilir.

Küreselleşme sürecinin hız kazanması ve çok boyutluluğu; ekonomik, kültürel, toplumsal ve siyasal hayatın bir çok alanında etkileri hissedilmektedir. Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi ulus üstü yapıların ortaya çıkması ve güç kazanması ülkelerin kamu yönetimleri üzerinde önemli tesir ve etkide bulunduğu ve dönüşüme zorladığı söylenebilir. Kamu yönetiminde değişim ve dönüşüm hareketine ivme katan bir unsur olarak halkın değişen ve artan talep ve beklentileri, geleneksel kamu yönetiminin bu beklentileri karşılamada yetersiz kalması, merkeziyetçi yönetim anlayışına karşı yükselen eleştiriler ve kamu yönetimi yapılarında köklü değişimlerin ortaya çıkmasında etkili olmuşlardır.

Çalışmanın bu bölümünde yerel yönetimlerin değişen ve dönüşen rolü ve bu dönüşüme yerel yönetim sisteminin nasıl adapte olduğu irdelenecektir. Yine bu bölümde 2000 yılı sonrası dönemde Türkiye’de yerel yönetimler alanında ortaya çıkan değişim ele alınacak bu değişime etki eden dinamikler üzerine bir değerlendirmede bulunulacaktır. Son olarak yerel yönetimler alanında yeniden yapılanma ihtiyacının yasal manada nasıl karşılık bulduğu konusu yerelleşme bağlamında etraflıca ele alınacaktır.

1. DEĞİŞİM, DÖNÜŞÜM VE TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER

Özellikle son yüzyılda ekonomik, toplumsal, kültürel ve teknolojik alanlarda hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Günümüz dünyasında neredeyse hayatın her alanını etkileyen, daha belirgin bir hal kazanmış olan değişim ve dönüşüm dalgası bireylerin, yurttaşların, toplumların ve devletlerin hayatlarında hissedilebilir oranda değişikliklere neden olmuştur. Değişimin hızlanması ve çok boyutlu hale gelmesine rağmen değişim günümüz hayatının ortaya çıkardığı bir buluş olmayıp insanlık tarihi kadar eski ve süreklilik arz eden dinamik bir olgudur.⁴⁶³

Her dönem düşünürü, filozof ve siyasetçi tarafından eserlere konu olmuştur. Mevlana’nın “dünle birlikte gitti cancağızım ne varsa düne ait. Şimdi yeni bir şeyler söylemek lazım”. Maksim Gorki’nin “geçmişin arabasıyla hiçbir yere gidemesin”, Konfüçyüs’ün “eskiyi canlandır ama yeniyi de bil; o zaman öğrenci olabilirsin” yine “sadece çok akıllılar ve çok abdallar değişmezler” söylemleri değişimin tarihsel geçmişini ortaya koyan birkaç örnektir. Değişim ve dönüşümün dinamik bir olgu olduğunu anlatan öz bir ifade Heraklitos’un “değişmeyen tek şey değişimdir” izahatıdır.⁴⁶⁴

Toplumsal hayatı etkileyen değişimler aynı zamanda ülkelerin idari yapılarının şekillenmesinde de etkilidir.⁴⁶⁵ Toplumları, devleti ve kamu yönetimini değişime iten birçok dinamik söz konusudur. Çağımızda, küreselleşme, neo-liberal anlayışın yükselişi, ilerleyen teknoloji ve üretim biçimlerinin aldığı yeni formlar ile vatandaşların artan, çeşitlenen istek ve gereksinimleri bu değişim ve dönüşümlerin ortaya çıkmasında etkili olmuştur.⁴⁶⁶ Gelişmeler karşısında devletler kimi zaman kendi istekleri ile normal seyirde bu dönüşüm sürecini benimsemiş ve sürdürmüştür. Ancak kimi zaman da uluslararası örgütlerin ve küresel çevreden gelen etki ve hatta baskısıyla dönüşüm sürecini

⁴⁶³ Erkan Arslan, Fatih Gürses, “Geleneksel Teftiş Anlayışından İç Denetime Kamuda Değişen Denetim Anlayışı: İç Denetim Faaliyetlerinin Katma Değeri ve Açmazları Üzerine bir Değerlendirme”, *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri*, Kayfor 13 Bildiriler Kitabı, 15-17 Ekim 2015, Konya 2016, ss. 271-290.

⁴⁶⁴ Coşkun Can Aktan, *Moderniteden Postmoderniteye Değişim*, Çizgi Kitapevi, Konya 2003, s. 3

⁴⁶⁵ Arslan ve Arslan, s. 10.

⁴⁶⁶ Hüseyin Gül vd., *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayıncılık, Ankara, 2014. s 1.

hayata geçirmeye yönlendirilmişlerdir.⁴⁶⁷ Devlet ve kamu yönetimi anlayışındaki değişimin etkisi doğal olarak yerel yönetimlerin kamu yönetimi sistemi içindeki geleneksel rolünü etkilemiştir. Bu değişim yerel yönetimlerin sorumlulukları ve önemi açısından yeni bir döneme işaret etmektedir.⁴⁶⁸

Kamu yönetiminin aksaklık, eksiklik ve düzensizlik benzeri bir sorunla karşılaştığında bu sorunların çözümüne yönelik önlemler yapısal ve işlevsel dönüşümün literatürdeki karşılığı idari reformdur.⁴⁶⁹ Aynı kavram yeniden düzenleme, yeniden yapılanma, modernizasyon, rasyonalizasyon gibi kavramların karşılığı olarak kullanıldığı da görülmektedir.⁴⁷⁰

Yerel yönetimler, tüm dünyada kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez bir unsuru aynı zamanda tamamlayıcı bir parçası olmak gibi bir özelliğe sahiptirler. Bu bağlamda kamu yönetimlerinde yaşanan işlevsel ve yapısal dönüşüm hareketi kimi zaman yerel yönetimlerin kamu yönetiminin bir parçası olması nedeniyle dolaylı biçimde bu dönüşümden etkilenmektedir. Kimi zamanda yerel yönetimlerin doğrudan idari reform hareketinin öznesi haline gelmesi nedeniyle bu dönüşüme sahne olmaktadır.⁴⁷¹

Günümüzde yerel yönetimler, ulusal bütünlük bağlamında ve merkezi yönetim yerel yönetimler düzleminde sadece yerli-içsel dinamikler üzerinde incelemeye konu edilmesi sığ bir analiz olacaktır. Buna ek olarak 1980'li yıllardan başlayarak geleceğe uzanan süreçte yerel yönetimler ulus aşırı bir boyut kazanmıştır. Yerel yönetimlerin ulus aşırı bağlantıları da analize dahil edilmesi gerekliliği ileri sürülmektedir.⁴⁷²

Bu bağlamda son dönem yerel yönetimlerde ortaya çıkan değişim, dönüşüm ve yeniden yapılanma hareketlerine yön veren bazı iç ve dış dinamikler sayılabilir. Yerel yönetimlerde idari ve işlevsel dönüşüme neden olan dış

⁴⁶⁷ Dilek Memişoğlu, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları", (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya 2015, s. 51.

⁴⁶⁸ Kösecik, Özgür, s. 4.

⁴⁶⁹ Bekir Parlak, Zahit Sobacı, *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi*, Alfa-aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s. 312.

⁴⁷⁰ Tutum, s. 441.

⁴⁷¹ Memişoğlu, s. 52.

⁴⁷² Güler, Yerel Yönetimler, s. 265.

dinamikler arasında küreselleşme, ekonomik koşullar, neo-liberalizm hareketinin desteklediği yeni kamu yönetimi anlayışı ve yükselen yerelleşme dalgası, uluslararası kuruluşların etkisi gösterilebilir. Aynı zamanda Türkiye'ye özgü yerel yönetimlerde reform zorunluluğunu anlatan iç dinamikler arasında vatandaşların talepleri, yapısal ve işlevsel sorunlar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında etkinliği ve demokratiklik niteliğini artıracak görev, kaynak ve sorumluluk bölüşümünün yapılmamış olması sayılabilir.⁴⁷³

1.1. Yerel Yönetimlerde Dönüşümün Nedenleri

Her tarihi dönemin içinde bulunduğu farklı koşullar aynı zamanda değişim ve dönüşüm dinamiklerinin de farklılık arz etmesine nede olur. Zira kamu yönetimi, içinde bulunulan toplumsal, kültürel, ekonomik, siyasi ve coğrafi koşulların önemli derecede belirleyici etkisiyle oluşmuş örgütlerdir.⁴⁷⁴ Türkiye'de 2000'li yıllara gelindiğinde kamu yönetiminde köklü bir reform ve beraberinde kapsamlı bir yerel yönetimlerde yeniden yapılanma gerekliliği önemli bir öncelik olarak siyasi iktidarı hedefleyen partilerin önünde durmaktaydı. Siyasi iktidarın 58. Hükümetle birlikte devran Adalet ve Kalkınma Partisi, yerel yönetimler kapsamında reformlarını gerçekleştirirken Avrupa Birliği üyesi ülkelerde geçerli bir yerel yönetimler anlayışını (özerk, katılımcı, diğer aktörlerle işbirliği içinde bulunan, yeni kamu yönetimi ilkelerini benimsemiş, hesap verebilir yerel yönetimler modeli) temel aldığı belirtilmektedir.⁴⁷⁵

Bu minvalde yerel yönetimler ile ilgili temel yasalardan olan Belediye Yasası'nın, Büyükşehir Belediye Yasası'nın, İl Özel İdaresi Yasası'nın

⁴⁷³ Fikret Tokgöz vd., *Yerel Yönetim Sitemleri*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009; Mustafa Ökmen, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi*, C.10, S. 1, Manisa, 2003; Dilek Memişoğlu, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları", *İdari ve Mali Açısından Türkiye'de Yerel Yönetimler*; Filiz Tufan Emini, "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", *Yönetim ve Ekonomi*, C.16, S. 2, Manisa, 2009; Korel Göymen, "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu: Bürokratik Yönetim Geleneğinden Çekingen Yerel Yönetişime" *Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, Boyut Yayın Grubu, İstanbul, 2010; Muhammet, Kösecik ve Hüseyin Özgür, "Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci", (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005.

⁴⁷⁴ Arslan ve Arslan, s. 10.

⁴⁷⁵ Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, "Yerel Yönetimlerde Değişim Sürecinde Uygulamadan Geleceğe", (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -II*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 789.

değiştirilmesi ve kamu yönetiminde kapsamlı bir değişimi öngören Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Yasası'nın T.B.M.M de kabulüne karşılık dönemin Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmaması sonrasında yürürlüğe girmeyen yasa ile birlikte düşünüldüğünde Türk yerel yönetim sisteminde merkez - yerel yönetim ilişkilerinde geçerli olan idari, siyasi ve mali yönden merkezi yönetim karşısındaki arka planda kalan geleneksel eğilimlerin yerine dönemin koşullarına uyan biçimiyle yerel yönetimlerin görev kaynak, yetki açısından daha güçlü daha katılımcı ve demokratik özelliği ile yaşanan dönüşümün başlangıcı olarak değerlendirilmektedir.⁴⁷⁶

Türkiye'de 2000'li yılların başında kamu yönetimi ve yerel yönetimler hakkında hazırlanan yukarıdaki paragrafta sayılan düzenlemeler ile kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması süreci hız kazanmış oldu. Yerel yönetim kuruluşlarını konu alan köy idaresi hariç belediyeler, büyükşehir yönetimleri ve il özel idareleri kanunları yürürlüğe girmesiyle birlikte Avrupa Birliği ile uyumlu bu yeni yasalar yerel düzeyde daha şeffaf, katılımcı ve insan haklarını ön plana alan yeni ufukları kamu yönetimine kazandırdığı ifade edilmektedir.⁴⁷⁷ Bu çerçevede geleneksel yerel yönetim sisteminde yaşanan değişimde etkili olan temel dinamikler bu bölümde çeşitli başlıklar altında değerlendirilecektir.

1.1.1. Küreselleşmenin Yerel Yönetimlere Etkisi

Küreselleşme, “ülkeler arasında karşılıklı iletişim, etkileşim ve bağımlılığın artması, ekonomik, siyasi, ve kültürel ilişkilerin yoğunlaşması ve ulusal sınırları aşan evrensel bir hukukun ve kamuoyunun oluşması süreci” biçiminde tanımlanabilir.⁴⁷⁸ Yine küreselleşme “ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel boyutları olan çok farklı perspektiflerden bakıldığında çok farklı

⁴⁷⁶ Mustafa Ökmen, “Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği Ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme – Yerelleşme Dinamikleri”, (Ed. Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 144.

⁴⁷⁷ Korel Göymen, “ Türkiye’de Yerel Yönetişimde Son Gelişmeler: Pendik’te Edinilen Deneyimler ve Çıkarılan Dersler ”, (Ed. Korel Göymen), *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, Boyut Yayın Grubu, İstanbul, 2010. s. 280.

⁴⁷⁸ Atilla Yayla, *Siyasi Düşünceler Sözlüğü*, Adres Yayınları, Ankara, 2005, s. 96.

değerlendirmelere konu edilen ve günümüzde hemen her kavramla bağlantısı kurulan bir olgu” olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁷⁹

1980’li yıllarla ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve teknolojik dönüşüme vurgu yapmak için kullanılan küreselleşmenin, insan hayatı üzerinde bir çok alanda ve birden fazla boyutta etkileri bulunmaktadır. “Konuya ekonomik boyuttan bakmak gerekirse, 1980’li yıllarla birlikte çok uluslu şirketlerin üretimlerini ve güçlerini dünya genelinde arttırması ile hız kazanan ve ulusal ekonomilerin ve politikaların uluslararası finans dalgalanmalarından etkilenmeye başladığı yeni bir dönemden söz edebiliriz. Bu süreçte, ülkeler, ekonomik anlamda birbirinden etkilenir ve birbirlerini etkiler hale gelmeye başlamıştır. 1990’lı yıllarda internet altyapısının oluşması ve yaygınlaşması ile ortaya çıkan mekandan bağımsız yeni mobil iletişim teknikleri sayesinde küreselleşme teknolojik bir boyut da kazanmıştır. Sosyal ve siyasal boyutuyla küreselleşme, dünyanın çeşitli noktalarında birbirinden habersiz yaşayan insanları ve toplulukları yakınlaştırmış, onların birbirlerinden haberdarlık düzeylerini arttırmıştır.”⁴⁸⁰ Bu açıklama aynı zamanda küreselleşmenin çok boyutlu ve dinamik bir süreç olduğunu göstermektedir.

Küreselleşme kavramı üzerine literatür çalışmalarının analitik irdelemesi sonrası kavrama yönelik vurgulardaki ortak öğeler “zaman ve mekan sıkışması”; “dünya çapında toplumsal ilişkilerin yoğunlaşması”; “sınırsız toplum” “liberalizmin küreselleşmesi- gezegen ölçeğinde yayılma”; “iletişim haberleşme ve ulaşım teknolojilerinde hızlı gelişme”; “karmaşık bağımlılık”; “dünyanın küçülmesi ve bir bütün olarak dünya bilincinin güçlenmesi”; “küresel karşılıklı bağımlılık”; “sosyal ve kültürel düzenlemeler üzerinde coğrafi engellerin azaldığı ve insanların bu azalmanın gittikçe farkına vardığı bir süreç”; “kapitalist ekonomik ilişkilerin dünya düzeyine yayılması, artan ekonomik ilişkilerin karşılıklı bağımlılıkları artırması”; “soğuk savaş sistemi yerini alan uluslararası

⁴⁷⁹ Ömer Köse, “Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkiler Ve Kamu Yönetimine Yansımaları”, (Ed. Ahmet Nohutçu, Asım Balcı), *Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- II*, Beta Yayınları, İstanbul, 2007, s. 2.

⁴⁸⁰ Fikret Tokgöz, *İyi Yönetişimin El Kitabı*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2008, s. 14.

bir sistem” ortak vurgular bu ögeler etrafına şekillenmektedir.⁴⁸¹ Ortak ögelerden hareketle küreselleşme, karşılıklı bağımlılık özeliği bulunan, ekonomik, sosyal, kültürel içeriğe sahip ve dünyayı saran bir dinamik bir süreç olarak açıklanabilir.

Küreselleşme terim olarak yeni olmakla birlikte köken olarak pazar arayışı, mal ve hizmet ticareti anlamıyla çakmaktaşı ticareti yapılan ilk çağlardan bu bugüne çok uzun bir tarihe sahiptir. 20. yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde, bilgi iletişim teknolojileri alanında yaşanan hızlı gelişmeler, serbest ticaretin yaygınlık kazanması, küresel şirketlerin ekonomik güçlerini artırması gibi gelişmeler küreselleşme sürecine ivme kazandıran dinamikler arasında sayılabilir. Sürecin geldiği noktada, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel değerlerin ve birikimler sınırları aşarak dünya geneline yayılması ve dünya çapında standartların ve uygulamaların birbirine yaklaşması olarak kendini gösteren küreselleşme kavramı dünyanın tek bir mekan olarak algılanabilecek ölçülerde sıkışıp küçülmesi anlamına gelen bir süreci tanımlar hale gelmiştir.⁴⁸²

Küreselleşme farklı bakış açısına göre beraberinde kimi yararları ve riskler yanında, neden olduğu kimi olumsuzlukları da beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda “IMF, küreselleşmeyi ülkelerin birbirlerine bağımlılıklarının büyüdüğü, mal, hizmet ve teknolojinin sınırlar ötesi akışının çeşit ve büyüklük olarak arttığı pozitif bir süreç olarak tanımlıyor. Buna karşın Uluslararası Küreselleşme Forumu, küreselleşmeyi hesap verebilirlik ilkelerini hiçe sayarak demokrasiyi zayıflatan ve ulus devletlerin gözetim alanının dışına çıkan çok uluslu şirketlerin ve bankaların domine ettiği negatif bir süreç olarak ortaya koyuyor.”⁴⁸³

Küreselleşme sürecinde ekonomik, siyasal, teknolojik, kültürel ve toplumsal yapıları ve kurumları etkilediği gibi devlet, kamu yönetimi ve yerel yönetim sistemlerini de etkilemiştir.⁴⁸⁴ Bu bağlamda küreselleşmenin hedef aldığı yapılardan ilki ulus devletler olmuştur. Ulus devlet yapılarında devlet otoritesi merkezi bir iktidar etrafında üstün durumlu bir özellik arz eder. Bu cümleden

⁴⁸¹ Kudret Bülbül, “Türkiye’de Küreselleşme Literatürü Üzerine Analitik Bir İrdeleme: Büyük Anlatılardan Korkulara”, *Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Cilt 7, Sayı 3 Ankara, 2005, ss. 108-109.

⁴⁸² Arslan ve Arslan, ss. 15-17.

⁴⁸³ Tokgöz vd., *Yerel Yönetim Siteleri*, s. 9.

⁴⁸⁴ Memişoğlu, s. 53.

olmak üzere ulus devletlerde, merkezde siyasal bir iktidar ve onun altında örgütlenen idari ve siyasi yapılar bulunmaktadır. Hukuki bütünlük özelliğine sahip ulus devlette, devlet iktidarı farklı toplulukların iktidarlarının üstünde yer almaktadır. Böylece yerel ve özel nitelikli iktidar ve güçler merkezi iktidara bağımlı durumdadır. Ulus devlette tek merkezden alınan ve ülkenin tamamına yayılan hukuk kuralları sayesinde hukuki bütünlük sağlanmış olmaktadır.⁴⁸⁵

Ulus devlet çok sayıda işlevi yerine getirmektedir. İlk olarak etnik ve dini toplulukların bu özelliğine bakılmaksızın ulus devlet vatandaşlarına imkanlar dahilinde ülke dışından gelebilecek saldırılara karşı güvenlik, ülke içinde ise toplumsal sınıfların etnik ya da dini kimliği ne olursa olsun hukuk karşısında eşitlik, adalet ve güvenlik sağlaması işlevi bulunmaktadır. Kapitalizm, liberal demokrasi ve ulus devlet ilişkisi gelinen süreçte yeni nitelikler ve işlevlere dönüşmesiyle beraber ulus devlet temelinde doğup gelişen kapitalizm artık kendini tarihsel bir kategori olarak ulus devlet ile olan ittifaktan ayrı tutmuştur. Kapitalizm ve ulus devlet arasındaki tarihsel ilişkinin bozulmasıyla birlikte teknolojik ve ekonomik değişim geçiren kapitalizm yeniden yapılanma sürecinde dikkat çeken tarafı küreselleşmenin hız ve derinlik kazanmasıdır. Küreselleşmenin dayattığı yeni ekonomik düzen, televizyon ve internet gibi teknolojik imkanlar ulus devlet içindeki alt kimlikleri dış dünyadan etkilenme dozunu artırarak devletin kimlikleri bastırma gücünü zora sokuyor ve böylece ulusu devletin ve bir toplumsal kategori olarak ulusun işlev erozyonuna uğrattığı ciddi biçimde tartışılmaktadır. Küreselleşme süreci ile birlikte ulus devlet anlayışının temel taşı olan egemenlik, meşruiyet, ulus gibi kavramlar tartışılır hale gelmiştir.⁴⁸⁶

Küreselleşmenin kapsam ve içeriği ulus devleti giderek yıpratmış tezi kabul görmektedir. Ancak kapitalizmin ve küreselleşmenin erozyona uğrattığı devlet olgusu değil fakat ulus devlet konseptidir.⁴⁸⁷ Küreselleşme ile birlikte ulus devletin yetkileri, şekli, özerkliği ve meşruiyeti konularında değişimler ortaya çıkmıştır. Sonuçta uluslararası arenada işbirliğinden yoksun kalan ulus devlet

⁴⁸⁵ Hakan Özdemir, Atıl Cem Çiçek, “Ulus Devlet Ve Küreselleşmenin Hikayesi: Ebedi Kardeşlik Mi, Menfaat Ortaklığımı”, (Ed. Yüksel Koçak ve Atıl Cem Çiçek), Kamu Yönetimi: Yönetim Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma, Gazi Kitapevi, Ankara, 2012, s. 246.

⁴⁸⁶ Ökmen, Parlak, “Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar” ss. 44-47.

⁴⁸⁷ Mustafa Ökmen, “Küreselleşme Sürecinde Devlet, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, (Ed. Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, s. 24.

vatandaşlarının taleplerini karşılamada yetersiz kalmıştır.⁴⁸⁸ Sermaye hareketliliği önünde ulus devlet olgusunun engel olduğu görüşü kabul edilecek olursa; kapitalizmin küreselleşme silahı ile ulus devleti neden hedef aldığı daha anlaşılabilir hale gelir.

Ulus devletler özelliklerini esas manada aşırı merkeziyetçi örgütlenmelerden almaktadır. Bu özellik asıl olarak üniter devletler için söylenebileceği gibi kısmen federe yapıyla sahip devletleri içinde geçerlidir. Küreselleşme serüveni ile birlikte ulus devlet yapısına müdahale gündeme gelmekte, merkeziyetçi geleneksel anlayıştan yerelleşme temelinde yerel lehine farklı bir boyuta ve tanıma devlet paradigmasının dönüşümü söz konusu olmaktadır.⁴⁸⁹ Devletin işlevi ve egemenliğinin tartışıldığı ve değişime zorlandığı bir süreçte bunun kamu yönetimi disiplinini de etkilemesi kaçınılmaz bir sonuçtur.⁴⁹⁰ Küreselleşen dünyada ekonomik, kültürel, sosyal ve siyasal içerikli gelişmeler ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini de etkilemiştir. 20. yüzyıla gelindiğinde ülkelerin ayrı ayrı yerel yönetim yapıları ve kamu yönetimleri köklü bir değişime zorlandığı dile getirilmektedir.⁴⁹¹ Geline noktada kapitalist dünya düzeninin içine düştüğü son kriz ve bu bunalımdan kurtulma arayışları anlamında yeniden yapılanma hareketi yeni bir kamu yönetimi çözümlemesini de beraberinde getirmiştir. Devletin küçültülmesi ve kürek çeken değil dümeni tutan devlet (düzenleyici devlet) sloganı altında kamu yönetiminde bir paradigma değişimine işaret etmektedir.

Küreselleşmenin ortaya çıkardığı bir sonuçta kendisinin antitezi biçiminde okunabilecek yerelleşmedir. Birbirinin antitezi iki olgunun bir arada gerçekleştiğini anlatmak için “küyerelleşme” (glocalization) kavramı ortaya atılmıştır. Kavram “kentsel alana ya da dinamiklere, yerel yönetimlerin küresel

⁴⁸⁸ Konur Alp Demir, Hikmet Yavaş, “Küreselleşme, Yerelleşme Ve Yerel Özerklik Üçgeninde Ve 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği”, (Ed. Akif Çukurçay vd.), *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri*, Kayfor 13 Bildiriler Kitabı, Konya, 2016, s. 181.

⁴⁸⁹ Veysel Bilgiç, Serdar Kenan Gül, “Türkiye’de Yerelleşme Politikaları”, *VII. Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kahramanmaraş, 2009, s. 620.

⁴⁹⁰ Arslan, Arslan, s. 36.

⁴⁹¹ Cuma Yıldırım, Fatih Yüksel, “Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Yönetim Göstergeleri Perspektifinden Değerlendirilmesi”, (Ed. Selma Karatepe, vd.), *Yerelleşme Merkezileşme Tartışmaları*, IX. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TODAİE, Ankara, 2015, s. 143.

etkilerini dikkate alan ve bu etkilere uygun reaksiyonlarını kapsayan politikalarını yönetme, koordine etme ve geliştirilmesine önem verme anlamına gelmektedir.”⁴⁹²

Küreselleşme süreci; bir yandan ulus devlet ve merkeziyetçi yönetim yapılarını hedef alırken aynı zamanda bir yandan da ulus üstü ve bölgesel entegrasyonları ön plana taşımakta ve güçlendirmekte, diğer yandan yerel değerleri ve farklılıkları canlandırmakta, yerinden yönetimin önemini artırmaktadır.⁴⁹³ Küreselleşme sürecinin yarattığı bölgeselleşme ve ulus üstü oluşumların beraberinde yeşeren yerelleşme bir ikilem değil ancak birbirini tamamlayan bir süreç olarak yorumlanabilir. .

Küreselleşme ile gelen yerelliğin önemli tarafından biri siyasal, yönetim ve örgütsel anlayışta niteliksel değişimleri beraberinde getirmesidir. Değişen demokrasi anlayışı, kitle demokrasisinin yerini değişimi takip eden mozaik bir demokrasisi anlayışına bırakmaktadır. Buna paralel sanayi toplumundan bilgi toplumuna yaşanan toplumsal dönüşüm, toplumsal iktidar odakları ve siyasal ilişki kalıplarını yeni baştan şekillendirmektedir. Ortaya çıkan yeni ilişkiler ağında kitle olmaktan çıkan bireylerin ihtiyaçları ve siyasal talepleri değişiklikler göstermesi ve çeşitlenmelerin ortaya çıkması olağan bir sonuç olarak görülmektedir. Sanayi toplumunun merkeziyetçi yapısı, baskıcı, tepeden inme siyasaları dayatma anlayışı kabul görme özelliğini yitirmiştir. Bunun yerine artan yerel katılım taleplerini dikkate alan, daha adem-i merkeziyetçi modeli ön plana çıkararak, merkezi yönetimin yetkilerini sınırlayan ve yerel yönetimlerin etkinliğini artıran bir dönüşüm süreci kabul görmektedir.⁴⁹⁴

Günümüzde ulus kavramı daraltılarak yerine etnik köken, dil, kültür ve menfaat ortaklığını dayalı unsur ve kimliklerin önem kazanması ile birlikte yerel düzeyde bütünlük duygusu ve ulusal olanın öneminin azalması sonucunda yetkilerinin yerel devredilmesi talepleri yükselmektedir.⁴⁹⁵ Bu süreçte bir yandan

⁴⁹² Kösecik, Özgür, s. 6.

⁴⁹³ Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, *Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003, s. 25.

⁴⁹⁴ Mustafa Ökmen, “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss. 532-533.

⁴⁹⁵ Demir, Yavaş, s. 181.

Alt kimlikleri öne alan ulus devlet anlayışı zayıflarken diğer yandan yerel düzeyde demokrasi, katılım ve özerklik güçlenmektedir. Bu durum küreselleşme ve yerelleşme olgularının zıtlıklara rağmen bir aradalığını, birbirini destekleyen ve tamamlayan süreçler olduğunu göstermektedir.⁴⁹⁶

Küreselleşmenin yerele empoze ettiği önemli bir eğilim ise kentsel mekanların birbirine benzetilmeye çalışmasıdır. Bununla varılmak istenen amaç “kentlerin uluslararası rekabet içerisindeki konumlarını güçlendirmek ve yabancı yatırımcıyı ülkesine çekmek hedefidir. Tep tipleşmenin bir kanıtı olarak beyaz yakalı işgücünün tüketim ve yaşama alışkanlıklarının küresel kentlerde birbirine benzemeye başlamasını ve küresel kentlerdeki mimari benzerlikleri sayabiliriz. Buna ek olarak büyük şirketlerin sermaye güçleriyle yerel pazarlara girmeleri bu süreci daha da hızlandırıyor. Tüm bu sürecin küreselleşmenin etkisiyle kentlerin güçlenerek metropollere dönüşmelerinin ve ulus devletlerin etki ve yetkilerinin azalmasının sonucunda meydana geldiği görülmektedir.”⁴⁹⁷

Küreselleşme hareketinin yerelleşme eğilimi üzerinde yarattığı yapısal değişim baskısı, dünyadaki gelişmiş ülkelerin lehine, bazı olumsuzlukların da ortaya çıkmasına neden olabilecek etkiye sahiptir. Şöyle ki; yaşanan küreselleşme sarmalında yerelleşme dalgası devlet örgütlenmesinde merkeziyetçilik yerine yerelleşmeyi esas ilke olarak incelemektedir. Bu öncelik doğal olarak her devlette benzer sonuçları ortaya çıkarmaz. Kimi ülkelerde mikro milliyetçi, mezhepsel tabanlı örgütlenmeleri cesaretlendirebilecek etkiler ortaya çıkarabilir. Küreselleşmenin olumsuzluklarından etkilenmemek için ve asgari fayda sağlamak için bu sürecin ulusal menfaatler doğrultusunda, ne tamamı ile dünyadan izole olarak ne de tam olarak dünyadaki gelişmelere seyirci kalarak yönetmek yerine, Anayasa’da yer alan idarenin bütünlüğünü esas alan yapısal değişiklikleri hayata geçirmekle mümkündür.⁴⁹⁸

Küreselleşme etrafında ortaya çıkan gelişmeler kamu yönetiminin küçültülesi ve merkezi yönetimin elinde bulunan kimi yetki, görev ve sorumlulukların yerel yönetimlere aktarılması biçiminde bir dönüşümü

⁴⁹⁶ Gül, vd., Türkiye’de Yerel Yönetimler Ve Siyaset, s. 13.

⁴⁹⁷ Tokgöz vd., s. 15.

⁴⁹⁸ Bilgiç, Gül, ss. 621-622.

beraberinde getirmiştir. Dünyada küreselleşme süreci ile yerelleşme süreci birbirini takip ettiği görülmektedir. Birbirine anlamsal yönüyle zıt iki kavram gibi görünse de bu sürecin ortaya çıkardığı sonuç göstermektedir ki aslında bu iki kavram birbirini tamamlayan bir içeriğe sahiptir. Türkiye’de de 2000’li yıllardan itibaren gerçekleştirilen reformlarda bu dönüşümün izleri görülmektedir. İlerleyen bölümde ayrıntılarına değinileceği üzere kamu yönetimi ve özelde yerel yönetimlerin yapısı ve işlevi yeniden yapılandırılmıştır. 2003’lü yıllardan başlamak üzere Ak Parti’li hükümetlerin kamu yönetimi ve özelde yerel yönetimler alanını çıkarmış olduğu temel yasalar ile merkezi yönetimin elinde tuttuğu görev, yetki ve sorumlulukların yerel birimlere sivil topluma ve özel sektöre paylaştığı bir dönem başlamıştır.

1.1.2. Avrupa Birliği ve Uluslararası Kuruluşların Yerelleşmeye Etkileri

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi düzenleyen belli başlı uluslararası kuruluşlar ve bu kuruluşlar ile yapılan anlaşmalar bulunmaktadır. Söz konusu bu kuruluşlar Yönetimler arası ilişkilerin şekillenmesine tesir edebilmekte ve politikaların değişmesine sebep olabilmektedir. Uluslararası örgütler tarafından önerilen uluslar üstü politikalar veya yaklaşımlar, özelde yerel yönetimleri ve genel de ise yerinden yönetim felsefesini değiştirmekte, dönüştürmekte ve yeniden yapılandırmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler ve yerinden yönetim felsefesi üzerine etkide bulunan kuruluşlardan belli başlı uluslararası örgütler; Avrupa Birliği (AB), Dünya Bankası (WB), Birleşmiş Milletler ve Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD),⁴⁹⁹ ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi kuruluşlardır.

Uluslararası kuruluşlar ve yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerde yeniden yapılanma süreçlerinde etkili olan önemli bir dış dinamiktir. Bu ulus üstü kuruluşlar ülkeler için oyunun kuralını yeniden belirlemekte ve yeni stratejilerin belirlenmesi ve yürürlüğe girmesinde söz sahibi konumundadırlar. Yerel yönetimler alanında reform çalışmalarının ortaya çıkmasında, yaygınlık ve hız

⁴⁹⁹ Zeynel Bakıcı, “Yönetimlerarası Mali İlişkileri Düzenleyen Uluslararası Anlaşmalar ve Organizasyonlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt. 13, Sayı 2, Yıl 2004, s. 5.

kazanmasında Uluslararası Para Fonu, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi ulus üstü yapıların etkileri söz konusudur. Bu uluslararası idari ve mali kuruluşlar, devletlere raporlar sunmakta, yapısal değişim ile ilgili konularda görüş bildirmekte ve yapılacak reformlar konusunda yol haritası tavsiye etmekte kimi zaman ise zorlayıcı bir tavır takınmaktadırlar. Türkiye bağlamında konu ele alındığında Avrupa Birliği ile entegrasyon sürecinde Türkiye'nin altına girdiği bazı yükümlülükler ve yine IMF, OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşların mali yardımlar karşılığında öne sürdükleri istikrar ve yapısal uyum programları sürecin yeniden yapılanma ayağında etkili olduğu görülmektedir.⁵⁰⁰

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinin yaygınlık kazanmasında OECD, IMF gibi uluslararası kuruluşların bu sürece katmış olduğu ivme önemlidir. Bu kuruluşlar hazırlamış olduğu raporlar ve uzman görüşleri kamu yönetimlerinin yeniden yapılandırılmasında ülkeler için uygun bir zemin yaratmıştır. Uluslararası kuruluşların eliyle hazırlanan raporlar, reformların seyrini etkilediği gibi aynı zamanda istikametini de belirledi. Şöyle ki; OECD'nin üye ülkelerdeki kamu reformlarının ortak özelliklerini vurgu yapan raporlarda, ülkedeki reformların ortak özelliklerine atıf yaptığı gibi aynı zamanda reformların uygulanması aşamasında da siyasetçi ve bürokratları yol gösterme ve yönlendirmede bulundu. Benzer biçimde IMF'nin başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere kredi açtığı ülkelerde reformları kredilerin ön şartı olarak ileri sürdüğü görülmektedir. Dahası bu kuruluşlar, bazı ülkelerde araştırma enstitüleri ve özel sektör baskı grupları üzerinden devletin işleyişine yönelik eleştirilerin yükselmesine kaynaklık etti ve böylece kamuoyunu reformların yapılması doğrultusunda etkiledi. Bazı ülkelerde bu etkilemeyi reforma istekli siyasetçiler ve bürokratlar üzerinden bilgi ve model sunarak yapmayı amaçladı.⁵⁰¹

Kamu yönetimleri ile doğrudan ilgisi olan ve kamu yönetimleri üzerinde köklü etkileri bulunan AB, IMF, OECD, Dünya Bankası'ndan mütevellit bu dört kuruluşun reformlar bağlamında ortak noktası ülkelerin kamu yönetimlerini farklı araçlarla etkileme potansiyeline sahip olmasıdır. IMF ve Dünya Bankası değişen

⁵⁰⁰ Emimi, 35; Memişoğlu, 55.

⁵⁰¹ Coşkun, s. 132.

ekonomik taleplere yönelik olarak ülkelerin kamu yönetimlerinin reforme edilmesi çalışmalarına kaynaklık etmektedir. Söz konusu reform çalışmalarına ülkelere yönelik araştırma raporu hazırlayan destek olan bir diğer uluslararası örgüt olarak OECD gelmektedir. IMF ve Dünya Bankasının benimsemiş olduğu ekonomik politikalar bağlamında kamu yönetimi reformuna odaklanan kuruluş olarak Avrupa Birliği gelmektedir. Bu kuruluşlar kuruldukları andan itibaren değişen ekonomik ve toplumsal koşullara uygun biçimde ülkelere merkezileşme yerleşme tavsiyelerinde bulunurken yerleşmeye ayrı bir önem atfetmişler ve tavsiyelerinde bu yönde vurgu ağır basmaktadır.⁵⁰²

1.1.2.1. Uluslararası Para Fonu: İstikrar Politikaları

İdari reform politikalarının oluşturulması ve hayata geçirilmesinde, küreselleşmenin beraberinde getirdiği bir sonuç olarak; uluslararası kuruluşlar ve örgütlerin özellikle gelişmekte olan ülkeler üzerinde etkisinin olduğu belirtilmektedir.⁵⁰³ Genelde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, özde ise yerleşmeye yönelik neoliberal yaklaşım, devletin içinde bulunduğu son krizi “yönetilemezlik krizi” olarak sloganlaştırmaktadır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde verimsizliğe neden olan merkezi yönetim anlayışının içine düştüğü yolsuzluklar, popülizm, oy maksimizasyonu gibi etmenlerin krizlerde etkili olduğunu öne sürülmektedir. Neoliberal yaklaşım, ülkelerin krize karşı yeniden yapılandırılmasına ilişkin reform programında, devletin zenginlik dağıtan bir kurum olmaktan çıkartılmasını; bunun yerine devletin küçültülmesini, hantallığın ve verimsizliğin neden olduğu ileri sürülen merkeziyetçi yönetim anlayışından kurtulmanın yolu olarak da yerleşmenin hayata geçirilmesi gerekliliğine vurgu yapmaktadır.⁵⁰⁴ Yönetimde köklü bir değişime işaret eden bu durumun uygulanmasında IMF’ e önemli roller düşmektedir.

Uluslararası kapitalist sistemin sorunsuz biçimde sürdürülmesi amacıyla oluşturulan IMF’ nin 1970’ lere kadar temel rolü mali sektör ve programlara kısa

⁵⁰² Barış Övgün, İlkay Tosun, “Kamu Yönetiminde Reform: Merkezileşme mi Yerleşme mi? Uluslararası Sistem Ne İstiyor?”, (Ed. Selma Karatepe, vd.), *Yerleşme Merkezileşme Tartışmaları*, IX. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı, TODAİE, Ankara, 2015, s. 163.

⁵⁰³ Çevik, Kamu Yönetimi, s. 119.

⁵⁰⁴ Faruk Atay, Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’ de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler, Deki Yayınları, Ankara, 2007, ss. 180-182.

vadeli borç veren kurum olarak Keynesyen iktisat politikalarının uygulanmasında rol alırken, sonraki dönemde borç ilişkisine girdiği ülkelerin kamu yönetimlerinde ekonomik boyuta yönelik idari reform önerilerine yoğunlaştığı görülmektedir. IMF'nin kamu maliyesi açısından üzerinde yoğunlaştığı konular arasında; vergi rejiminin düzenlenmesi, kayıt dışı ekonominin önlenmesi, özelleştirme, iç denetim, sağlık, sosyal güvenlik ve bankacılık sektörlerinde yeniden yapılanma gelmektedir.⁵⁰⁵ IMF'nin borç ilişkisine girdiği özellikle gelişmekte olan ülkeler üzerinde kredi için ön şart olarak reform uygulamalarını bazen bir tavsiye bazen zorlayıcı biçimde pazarlık konusu yapmaktadır.⁵⁰⁶

Türkiye'nin kamu maliyesinin sıkıntılı bir durumda olduğu ve Türk hükümetlerinin dış finansman sağlamak amacıyla IMF ile olan ilişkilerin yoğunlaştığı 1990'lı yılların sonu ve henüz 2000'li yılların başında IMF'nin taleplerine uygun düzenlemeler yapma durumu ortaya çıkmıştır.⁵⁰⁷ Bu çerçevede IMF ile imzalanan 18 Aralık 2000 niyet mektubunda, elektrik sektöründe rekabete dayalı bir piyasa için uygun düzenleyici çerçevenin oluşturulması ve devlet payının özelleştirilmesi bahsedilmektedir.⁵⁰⁸ Yine IMF ile imzalanan 03 Mayıs 2001 tarihli niyet mektubunda Türk Telekom'un özelleştirilmesi adımlarının atılacağı, ve sektörde özerk yapılı üst kurulların oluşturulması içeren vurgular yapılmaktadır.⁵⁰⁹

IMF'e sunulmak üzere 2003 tarihli hazırlanan niyet mektubunda aynı yıl içersinde vatandaş ve sektör odaklı bir kamu yönetimine değişimin sağlanacağı, bürokratik süreçlerin basitleştirileceği ve kamusal harcamaların azaltılacağı bir reform gündemi belirlendiği görülmektedir. Nitekim kamu mali sisteminde köklü bir değişim anlamına gelen 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu aynı yıl içersinde kabul edilmiştir. IMF ile ilişkilerde özelleştirme ve kamu yönetiminin küçültülmesi konusu da önemli bir yer tutmaktadır. Bu kapsamda

⁵⁰⁵ Övgün, İlkay, Tosun, ss. 162-163.

⁵⁰⁶ Memişoğlu, s. 54.

⁵⁰⁷ Emni, s. 39.

⁵⁰⁸ Bkz, 18 Aralık 2000 tarihli IMF Niyet Mektubu, <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Temel+Politika+Metinleri/IMF+Niyet+Mektuplari> (Erişim Tarihi: 17.08.2016).

⁵⁰⁹ Bkz, 03 Mayıs 2001 tarihli IMF Niyet Mektubu, <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Temel+Politika+Metinleri/IMF+Niyet+Mektuplari> (Erişim Tarihi:17.08.2016).

çeşitli kamu bankalarının ve kamu kuruluşlarının niyet mektuplarında bahsedildiği biçimi ile özelleştirildiğini görmekteyiz. Bu gelişmeler paralelinde Türkiye’de ekonomi yönetimi merkezileşme özelliğinden arındırılarak çeşitli sektörlerde (enerji, iletişim, bankacılık, şeker ve tütün gibi) özerk yapılı üstü kuruluşlar eliyle denetlenir hale gelmiştir.⁵¹⁰ IMF ile olan ilişkilerin bir sonucu olarak yönetim alanında ortaya çıkan dönüşüm, özelleştirme ve sonrasında üst kurullar aracılığı ile sektörlerin idare edilir hale gelmesi süreci, merkeziyetçi kamu yönetimi eğiliminden yerelleşme yönlü bir dönüşümün göstergesi olarak yorumlanabilir.

1.1.2.2. Dünya Bankası: Yapısal Uyum

Dünya Bankası’nın kuruluş yılları ikinci dünya savaşının hemen sonrasındaki döneme rastlamaktadır. Kurulduğu 1945 yılında Uluslararası Yeniden Yapılanma ve Kalkınma Bankası (IBRD) olarak uluslararası arenada yerini almıştır. 1947 yılında Birleşmiş Milletler özerk uzman kuruluşu olma özelliği kazanmıştır. Bankanın 187 üye ülke bulunmasına rağmen banka sermayesinin yarısından daha fazlası sadece 11 üye ülke sahiptir.⁵¹¹

Dünya Bankası isminde geçen banka kelimesine rağmen klasik manada bir banka özelliği bulunmamaktadır. Yine üye ülkelere borç para kaynağı sağlayan özelliği de bulunmamaktadır. Bankanın ihtisas alanını, kamu reformları, yolsuzlukla mücadele, kalkınma politikalarına teknik destek ve danışmanlık hizmeti veren uluslararası bir ajans olarak nitelemek daha doğru olur.⁵¹²

Dünya Bankası kurulduğu dönemde Avrupa’nın kalkınmasına yönelik bir rol üstlenmişken sonraki zaman diliminde Avrupa dışında kalan coğrafyanın kalkınması ve yapılandırılmasına yönelik bir gayretin içine de girmiştir. Avrupa’da kapitalizmin içine düştüğü krizlerin atlatılması ve sürdürülebilir bir kapitalizm hedefi gerçekleştirildikten sonra Dünya Bankası için uluslararası pazar niteliğine sahip Avrupa dışındaki ülkelere yöneldiği görülmektedir. Dünya Bankası’nın sağladığı krediler konjonktürel olarak değişiklik göstermektedir. Örneğin refah devlet paradigmasının hakim olduğu 1970’lere kadar Dünya Bankası’nın sağladığı krediler devletin sosyal harcamalar yükünü tamamı ile

⁵¹⁰ Övgün, İlkey, Tosun, s. 164.

⁵¹¹ Şinik, Avrupa’dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri, s. 101.

⁵¹² Şinik, Avrupa’dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri, s. 101.

karşılamaya yöneldiği görülmektedir. Ancak 1970'lerden sonra kamu yönetiminin içine düştüğü krizden sorumlu tutulan refah devleti anlayışının terk edilerek düzenleyici devlet anlayışı paradigmasına geçildiği dönemden başlamak üzere bu kez Dünya Bankası, devletin ekonomik ve sosyal açıdan hantallaşan yapısını azaltmaya yönelik krediler sağlamaya yönelmiştir. Avrupa dışındaki devletlerin küresel ekonomik düzene uyumlu biçimde yapılandırılması, ekonomik istikrarın sağlanması ve sermayenin önündeki engellerin kaldırılmasına yönelik bir konsept dahilinde kredilerin dağıtıldığından bahsedilebilir.⁵¹³

Dünya Bankası, 1980'li yıllardan sonra verdiği kredilerin koşulları değişmiştir. Yeni dönem kredileri Yapısal Uyarılama Kredileri (Structural Adjustment Loans) adını taşımaktadır. Kredi verilen ülkelere sunulan kredi koşulları ise bu ülkelerin devlet yapılarını değiştirmeyi hedeflemektedir. Buna göre dünya ki ülkelerin beşte dördünü oluşturan az gelişmiş ülkeler yapısal uyarılama kredileri öncülüğünde, devletin işlevinde köklü değişimlere sebep olabilecek olan, “ulusal kalkınma stratejileri”nden “ulus aşırı kalkınma stratejileri”ne yönelen bir dönüşüm içine girmişlerdir.⁵¹⁴

Az gelişmiş ülkeler için gelişmiş dış dünya ile entegre olabilmenin ve bu dünyanın maddi kazanımlarından pay alabilmenin yolu olarak yapısal uyarılama kredileri adı altında tavsfiye olunan politika önerilerinin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Yeni sağ hareketinin de desteklediği bu öneriler Dünya Bankası ve IMF gibi kuruluşlar üzerinden koşullu krediler sayesinde yürürlüğe sokulmaktadır. Bu politika önerileri içersinde gereksiz büyüme sergilediği ileri sürülen hantal, kaynakları verimsiz kullanan merkezîyetçi devlet anlayışı yerine; devletin iktisadi, toplumsal ve kültürel alandan uzaklaştırılmasını esas alan, mevcut bürokrasiyi tasfiyesini isteyen, ulusallık vurgusu yerine küresellik vurgusunu öne alan, özelleştirmeyi ön plana çıkaran istekler görülmektedir.⁵¹⁵

Dünya Bankası yapısal uyarılama kredileri sayesinde az gelişmiş ülkelerin ekonomileri üzerinde liberalleşme sağladığı gibi kamu yönetimleri üzerinde de

⁵¹³ Övgün, İlkay, Tosun, s. 165.

⁵¹⁴ Birgün Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, İmge Kitabevi, Ankara 2005. s. 27.

⁵¹⁵ Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, ss. 27-30.

uluslararası ölçekte birbirine benzeyen tek tipleştirmeyi hedefleyen amacına önemli oranda yaklaşmıştır.⁵¹⁶

Türkiye ve Dünya Bankası arasındaki 2000'li yılların başına kadar toplamda 170 anlaşma yapılmıştır. Bu yapılan anlaşmalar kapsam bakımından iki farklı hedefe yönelik olduğu görülmektedir. İlk olarak 1980'e kadar olan dönemde yapılan anlaşmalar daha çok reel sektördeki somut işlerin kredilendirilmesine yönelik iken, 1980'den sonraki dönemde yapılan kredilendirmek koşulları olarak doğrudan devlet örgütlenmesi üzerinde yoğunlaşmış olduğu ifade edilmektedir.⁵¹⁷

Türkiye'nin Dünya Bankası ile kredi anlaşmalarına ve kredi koşullarına bakıldığında 1995 yılındaki Kamu Mali Yönetim Projesi kapsamında yapılan anlaşma, 2000 tarihli Ekonomik Reform Kredi Anlaşması, 2001, 2003, 2004 yıllarında olmak üzere 3 kez Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredileri (PFPSAL) anlaşması yapılmıştır. Kredilendirme karşılığında enerji, telekomünikasyon, bankacılık gibi sektörlerde özelleştirmelerin yapılması ve düzenleyici devlete uyumlu biçimde kamu yönetiminin yapısal dönüşümünün hayata geçirildiği görülmektedir. Dünya Bankası ile yapılan anlaşma tarihlerini takip eden dönemlerde 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, Elektrik Piyasası Kanunu, TBMM'de kabul edilmiş yine Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulunun kurumsal yapısının güçlendirilmesi yönelik adımlar atılmıştır. Yapılan anlaşmalar doğrultusunda devletin sektörler üzerindeki işlevinin azaltılması ve düzenleyici bir içeriğe kaydırılarak kamu yönetiminin de buna uygun olarak örgütlenmesine ve merkezi yönetim anlayışı yerine yerinden yönetim anlayışının ikame edildiği görülmektedir.⁵¹⁸

“Dünya Bankası'nın yönetim kavramının ortaya çıkması ve yaygınlık kazanması konusunda da diğer kuruluşlara göre ayrı bir yeri vardır. Yönetişim kavramının bugünkü anlamıyla en etkili ilk kullanımı Dünya Bankasının 1989'da yayımlanan bir raporunda yer almıştır. Dünya Bankası izleyen yıllarda sadece kavramı geliştirmekle kalmamış, siyasa yönelimli projeler ayağıyla da uygulama

⁵¹⁶ Önder Kutlu, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006, s. 67.

⁵¹⁷ Birgül Ayman Güler, “Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-idari Lebralizasyona, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 31.

⁵¹⁸ Övgün, İlkay, Tosun, s. 166.

ayağına da katkı sunmuştur.”⁵¹⁹ Yönetişimin yerel ayağında da Dünya Bankası rol oynamıştır. Dünya Bankası’nın yaygınlaştırmayı hedeflediği yönetişimin yerel yönetim meclislerinde de hayata geçmesi ile birlikte yönetim modelinin çok aktörlü yapısı, daha önce yerel meclis tekelinde olan karar mekanizmasını değiştirmeyi ve yeni durumda yerel meclis temsilcileri ile eşit durumda olan sivil toplum örgütü temsilcilerinin arasında paylaşımı amaçladığı ileri sürülmektedir. bu uygulama ile merkezden yerele aktarılan karar alma gücünün bu kurumda toplanmasını değil buradan da kamu kesimi dışındaki yeni bir aktarım hareketi olarak görülebilir. Bu uygulama da Türkiye pratiğine hızlı bir şekilde girmiştir.⁵²⁰ Yerel yönetimlerde katılım olgusu 2000’li yıllardan sonra çıkarılan belediye kanunlarında kent konseyi örneklerinde olduğu biçimiyle katılım imkanları yönetim esasları etrafında genişletildiği söylenebilir.

1.1.2.3. Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD): Düzenleyici Reformlar

OECD, daha önce kurulmuş olan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü’nün (OEEC) yerine aldığı, 1960 Paris anlaşmasıyla kurulmuş 1961 de resmi olarak faaliyete başlamış uluslararası bir örgüttür. Kurulduğu dönem itibariyle Türkiye’de kurucu üye olarak örgütün içerisinde yer almıştır. IMF, Dünya Bankası ve Avrupa Birliği gibi örgütler OECD ile yakın işbirliği içindeki diğer uluslararası örgütlerdir.⁵²¹

OECD, Kamu yönetimi reformları konusunda uluslararası etkiye sahip kuruluşlardan biridir. 1990’li yıllarda “Public Management” biriminin kısaltılmasından oluşan PUMA adını taşıyan birim aracılığı ile etkilikte bulunmaktadır. OECD eski sosyalist bloğu ülkelerinde piyasa sisteminin oluşturulmasında roller üstlendi. Bu doğrultuda bu ülkelerin kapitalizme geçiş sürecini güvence altına alacak devlet örgütlenmesini yaratmayı hedefledi. OECD’nin ilgi alanındaki ülkeler geçiş ekonomisi olarak gördüğü bir zamanların

⁵¹⁹ Şinik, Avrupa’dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri, s. 103.

⁵²⁰ Güler, Yerel Yönetimler, s. 267.

⁵²¹ Şinik, Avrupa’dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri, s. 105.

sosyalist ülkeler değildi aynı zamanda az gelişmiş kapitalist ülkelerde ve bu arada Türkiye üzerinde de etkileri bulunan ülkeleri içerecek genişlikteydi.⁵²²

1990'lı yıllardan itibaren OECD devletin yeniden yapılandırılması sürecine, “Regülasyon Reformu” (Regulatory Reform) parolası ile Dünya Bankası ile yakın işbirliği içinde dahil oldu.⁵²³ Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası finans kuruluşlarından farklı olarak örgüt üyelik kabulü ya da kredi verme gibi bir koşulsallık ilişkisinden ziyade kalkınma ve işbirliği adından da anlaşılacağı üzere daha çok analiz yapma ve veri hazırlama gibi işleri görmektedir. 1997 yılında Düzenleyici Reform Raporu bu kapsamda örgütün kamu yönetimine bakış açısını yansıtan önemli bir belgedir. Raporda devletin özel girişimlere müdahale etmemesini, önündeki engelleri kaldırmasını bireysel ekonomik girişimlerin önünü açması gibi tavsiyeler yer almaktadır. Bunun için yapılması gerekeni ise Türkçeye kuralsızlaştırma ya da serbestleştirme olarak çevrilebilecek olan deregülasyon uygulamaları ile devletin karar alanı daraltılması, özelleştirme ve girişimci kamu yönetimi mantığının esas alan bir yapı öngörülmektedir. Bu yapının gerçekleşmesine yönelik Türkiye özelinde gelişmelerin seyri takip edildiğinde “OECD reviews of regulatory Reform-Turkey: Crucial Support For Recovery” adlı bir belgenin hazırlandığı görülmektedir. Bu belge 2002 yılında Başbakanlık tarafından Türkçeye “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik İyileştirme İçin Önemli Destek” ismiyle çevrilmiş bir belgedir. Aynı belgeyi bu kez TÜSİAD daha geniş kitlelere ulaştırmak amacıyla “Türkiye’de Düzenleyici Reformlar: Ekonomik Dönüşüme Yaşamsal Destek” adıyla bir kere daha Türkçeleştirmiştir. Bu belgede tasfiye olunan noktalar sıralanmıştır. Buna göre belgede “merkezi yönetimin AB mevzuatını uygulaması ve bunun için gereken personel, idari yapılanma ve hukuki yapıyı sağlaması önerisi yer almaktadır. Yerel yönetimlerin ise mali açıdan güçlendirilmeleri ve gelirleri ile orantılı yetki ve görevlere kavuşmaları, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki ağır denetim yetkisinin yumuşatılması gerektiği belirtilmektedir”. OECD’nin 2010, 2011, ve 2012 raporlarının Türkiye değerlendirmesi kısmında yerleşmeye dair benzer

⁵²² Güler, Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-idari Liberalizasyona, s. 36.

⁵²³ Güler, Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-idari Liberalizasyona, s. 36.

beklentilerin devam ettiği görülmektedir. Özetle bürokrasinin merkeziyetçi yöntemlerinin dönüşüme uğratılması bu minvalde yerelleşme yönünde adımların atılması beklentileri dile getirilmektedir.⁵²⁴

1.1.2.4. Birleşmiş Milletler (BM): Gündem 21

Ulusal demokratikleşme ve gelişme çabalarına katkıda bulunma yanında, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve özerklik konularında çalışmaları bulunan uluslararası kuruluşlardan biri de Birleşmiş Milletler örgütüdür. Birleşmiş Milletler şemsiyesi altında yer alan Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Merkezi (UNHabitat) yerel yönetimler ve yerelleşme konularında çalışmalara öncülük eden ve bir uzmanlık birimidir. BM'nin 1996 yılında İstanbul'da yapılan II. İnsan Yerleşmeleri Konferansı sonucunda dünya kamuoyuna duyurulan İstanbul Bildirisinde ve Habitat Gündemi ismini taşıyan eylem planında yerinden yönetim ve yerel yönetim yapılarının güçlendirilmesi ve aralarında yakın işbirliğinin tesis edilmesi yönelik prensip kararlar alınmıştır. Yerelleşme ve yerinden yönetim konusunda başarılı uygulamalara sahip ülkelerdeki modellerin diğer ülkeler içinde örnek alınması habitat gündeminde yer alan öneriler arasındadır. Bu maksatla yerelleşme ve yerel yönetimler alanında yetersiz olduğu düşünülen ülkelerin yapması gerekenlerde bu Habitat gündemde yer alan öneriler arasındadır. Örneğin bu ülkelerin, yerel özerkliğin ve karılımin güçlendirilmesi için yasalarında değişikliğe gitmesi, halkın yurttaşlık eğitimini desteklemek, ulusal ve uluslararası alanda yerel yönetimleri etkin çalışmalar yapabilecek düzeye ulaştırmak gibi gayretlerde bulunmaları başlıca tasfiyelerde arasında yer almaktadır.⁵²⁵

Yukarıdaki paragraftan olmak üzere BM bünyesindeki yerelleşme konulu faaliyetlerden bahsederken konuyu iki başlık olarak ele almak mümkün. Bunlardan ilki Habitat Gündemi'nin 45/c maddesinde yer alan yetkilerin ve kaynakların yerleştirilmesini, yerinden yönetimin güçlendirilmesini öngören ilkedan yola çıkarak hazırlanması öngörülen bir "Dünya Yerel Yönetimler

⁵²⁴ Övgün, Tosun, s. 167.

⁵²⁵ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2014, ss. 110-111

Özerklik Şartı”⁵²⁶, diğeri ise 1992’de Rio Konferansında ortaya konan “Gündem 21” olarak tanımlanan eylem planı⁵²⁷ ve bunun yerele uygulanmasını içeren “Yerel Gündem 21”dir.

“Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetim birimlerinin hak ve yetkilerini Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi, ama ondan farklı olarak bu kez dünya çapında düzenlemek, demokratik yerel yönetim ilkelerini tüm dünya üzerinde yerleştirmeye çalışmak amacındadır.”⁵²⁸

“Salt bir coğrafi bölgeyi ya da kıtayı değil, fakat dünya ülkelerinin tümünü ilgilendiren küresel nitelikteki bir Özerklik Şartı’nın, dünyanın her yanındaki değişik eğilim, özellik ve deneyimleri yansıtabilmesi elbette önemli bir konudur. Sonuç olarak ortaya çıkacak belgenin kabul edilebilir bir nitelik kazanması, kuşku yok ki, olabildiği kadar çok ülkenin ve bölgenin yerel yönetimleriyle ilgili özelliklerinden esinlenerek, olabildiği ölçüde çok gereksinmeye yer vererek hazırlanmasına bağlıdır.”⁵²⁹

Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adını taşıyacak olan belgeyi hazırlatmak ve yetkili organlardan onaylatmak üzere uzun ve önemli çalışmalar yapmış olmasına rağmen Birleşmiş Milletler, 2001 yılında örgütünün yetkili organlarında onaylanması beklenen Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı onaylanmamıştır. Çalışma Belli bir ortak metin üzerine anlaşmaya varılamaması nedeniyle henüz tamamlanabilmiş değildir.⁵³⁰

Birleşmiş Millerler merkezli yerelleşme konusundan bahsederken 1992’de Rio Konferansında ortaya konan “Gündem 21” olarak tanımlanan eylem planı üzerinden geçmek gerekir. “Gündem 21 Birleşmiş Milletlerin 1992 yılında Rio de Janeiro’da düzenlediği ‘Yeryüzü Zirvesi’ olarak adlandırılan konferans sonucunda ortaya konan, 179 ülkenin ettiği kabul ettiği bir belgedir. Gündem 21 kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen sürdürülebilir gelişme kavramının yaşama geçirilmesine yönelik küresel uzlaşmanın ve politik taahhütlerin en üst

⁵²⁶ Keleş ve Mengi 2002, s. 6.

⁵²⁷ E. Kadri Pektaş, Hüseyin Koçak, “Bir Yerel Katılım Aracı Olarak Kent Konseyleri ve Afyon Karahisar Belediyesi Kent Konseyi Örneği”, (Ed. Abdullah Yılmaz Yavuz Bozkurt), *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2008, s. 126.

⁵²⁸ Keleş ve Mengi, s. 10.

⁵²⁹ Keleş ve Mengi, s. 8.

⁵³⁰ Keleş, *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*, ss. 110-111.

düzeydeki ifade olan bir eylem planıdır. Amaç insanlığın temel gereksinimlerinin karşılanması, yaşam standartlarının iyileştirilmesi, ekosistemlerin korunması ve yönetilmesidir. Gündem 21 he günümüzün ağır sorunlarının üstesinden gelmeye çalışır, hem de dünyamızı gelecek yüzyılın tehditlerine karşı hazırlar, yani 21. yüzyılın gündemini oluşturmayı hedeflemektedir.”⁵³¹

Birleşmiş Milletler örgütü içersinde Gündem 21’in uygulanmasından sorumlu olan uzman kuruluş Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP)’dir. Bu kuruluş, aralarında Türkiye’nin de bulunduğu 85 ülkede Yerel Gündem 21 süreçlerini desteklemektedir. Gündem 21 belgesinin 28. bölümünde, “Gündem 21’de ele alınan sorunların ve çözümlerin büyük bir bölümünün yerel düzeydeki faaliyetlere dayalı olması nedeniyle belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin katılımı ve işbirliği belirleyici bir etken olacaktır”⁵³² ibarelerine yer verilerek “Yerel Gündem 21”e göndermede bulunmaktadır.

Mirleşmiş Milletlerin Rio zirvesine kadar dünyamızı tehdit eden çevre ve diğer sorun alanları ile mücadele etme ve çözüm önerileri geliştirme konularının odağında merkezi hükümetler görülmektedir. Ancak bu politikanın işlevsel sonuçlar üretememesi nedeniyle Gündem 21’de sürdürülebilir gelişme hedefinin gerçekleştirilmesi için, yerel yönetimler ile işbirliğine gidilmesi zorunluluğu oluşmuştur. Buradan hareketle Gündem 21 şemsiyesi altında yerel yönetimler ön plana taşınmış, Yerel Gündem 21 kavramı bu maksat etrafında ortaya çıkmıştır.⁵³³

Yukarıdaki paragraftan olmak üzere 1996 yılına kadar her ülkede yerel otoritelerin kendi yörelerindeki insanlarla ve yerel kuruluşlarla bir “Yerel Gündem 21” üzerinde anlaşma sağlaması hedeflenmiştir. Bu anlamda Yerel Gündem 21, yerel düzeyde politika oluşturma süreçleriyle ilgili olarak Rio Zirvesi’nin en etkin ve yapılabirliği yüksek sonuçlarından biri olarak değerlendirilebilir. Yerel Gündem 21 sürecinin öncelikli olarak yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması

⁵³¹ S. Evinç Torlak, Zuhâl Önez, “Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’e Bakış”, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 650.

⁵³² Mustafa Ökmen, Kemal Görmez, “Türkiye’de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları”, (Ed. Kemal Görmez ve Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları – Küresel Bölgesel ve Yerel Perspektifler*, Beta Yayınları İstanbul, 2009, s. 111- 113.

⁵³³ Torlak, Önez, s. 655.

üzerindeki vurgusu, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı “yönetişim” anlayışının yaşama geçirilmesini olanaklı kılmaktadır. Yerel Gündem 21’in şemsiyesi altındaki yerel eylem planlaması sürecinin aynı zamanda “yerel demokrasinin geliştirilmesi projesi” olduğu açıkça görülmektedir.⁵³⁴

Gündem 21 belgesi uluslararası sözleşme özelliği bulunmayan, fakat uygulanması ve izlenmesi konusunda taahhütte bulunduğumuz bir belgedir. Ülkemizin çevre ve kalkınma stratejisinin bütüncül bir yapıya bürünmesi bu taahhütler doğrultusunda hedeflenmiştir. Bu maksatla 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı Küreselleşme Özel İhtisas Komisyon Raporunda, 21. Yüzyılda Türkiye’nin iktisadi ve sosyal gelişimine katkıda bulunacak dinamiklerden biri olarak uzun dönemli, kalkınmanın sürdürülmesine zemin oluşturacak yapısal reformlar ve projelerden bahsedilmektedir. Bu minvalde hayata geçirilecek projelerden biri de Yerel Gündem 21 projesidir.⁵³⁵

Yerel Gündem 21’in münhasıran Türkiye’deki uygulamalarının iki aşamalı ele alınabilir. İlk olarak Türkiye’de Yerel Gündem 21 Teşviki ve Geliştirilmesi Projesidir. Bu proje kapsamında “ülkemizdeki Yerel Gündem 21 uygulamaları, 1997 yılı sonunda, Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi ile ivme kazanmıştır. Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA-EMME)’nin Türkiye’de mukim Doğu Akdeniz ve Orta Doğu Bölge Teşkilatı’nın eşgüdümünde ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (BMKP)’nin desteğiyle yürütülen proje, başlangıçta yalnızca 9 kenti kapsamıştır. Birinci yılın sonunda alınan başarılı sonuçlar üzerine, projenin gözden geçirilmesiyle, kent sayısı 23’e çıkmıştır. Proje Dokümanı 6 Mart 1998 tarih ve 23278 sayılı Resmi Gazete’de; kentlerin sayısını 23’e arttıran Proje Revizyonu Dokümanı ise, 8 Şubat 1999 tarih ve 23605 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.”⁵³⁶

Söz edilen projeler kapsamında belediyeler ve muhtarlıklar arasında organik bağların kurulması ve geliştirilmesi, hizmette halkla yakınlık prensibi gereği, yerel toplulukların en yakın yönetim kademesi olarak muhtarlıkların işlev göreceği bir yapı tesis edilecektir. Çok aktörlü yönetim gereği, sivil toplum

⁵³⁴ Görmez ve Ökmen, s. 113.

⁵³⁵ Torlak, Önez, s. 663.

⁵³⁶ A.Asım Asar, “Yerel Gündem 21” <http://www.mfa.gov.tr/yerel-gundem-21.tr.mfa> , (Erişim Tarihi: 01.08.2016)

kuruluşları, vakıflar, meslek odalar ve diğer yerel aktörlerle yerel yönetimler arasında yeni bir ilişki biçiminin geliştirilmesini zorunlu kılmaktadır. Proje ortağı 23 şehirde Yerel Gündem aracılığı ile bu kentlerin kendi çevresel, sosyal ve ekonomik sorunlarına çözümler bulmak amacıyla kent ölçeğinde katılımcı mekanizmalar kurulmuş ve böylece ilk aşama hedefleri gerçekleştirildiği ifade edilerek ikinci aşama olan uygulama projelerine geçilmiştir.⁵³⁷

Birinci aşamanın iki yılda tamamlanması sonrasında 2000 yılında hayata geçirilen ikinci aşama “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması Projesi”ne başlanmıştır. Proje kapsamına 50 kentin dahil olduğu ölçüde genişlemiştir. Programı uygulayan kentlerde vali, belediye başkanı, iş dünyası, kadın, gençlik grupları sivil toplum kuruluşları gibi çok aktörlü bir yapının bir araya gelerek kent konseylerini oluşturdukları görülmektedir. Daha önce yerel yönetim birimlerinde bulunmayan kent konseyleri toplumu yakından ilgilendiren konularda toplantılar düzenlemekte ve alınan kararları belediye meclislerine tasfiye kararı olarak sunmaktadırlar. Yine aynı proje kapsamında yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine kadınların ve gençlerin katılımını sağlamak amacıyla kadın ve gençlik merkezleri oluşturulmuştur. Ancak yeni belediye yasınınin kabulü ile yasa Yerel Gündem 21’in ögesi olarak kent konseyleri kanunla yasallık kazanmış oldu. Aynı yasal zemin mahalle yönetimi içinde geçerlidir.⁵³⁸ Yerel yönetim mevzuatının büyük oranda yenilendiği 2004 sonrası dönemde Yerel Gündem 21 öğelerinin yasal bir hüviyet kazanması sürecinde Birleşmiş Milletlerin süreçteki rolü daha anlaşılır hale gelmiştir denilebilir.

1.1.2.5. Avrupa Birliği: İlerleme Raporları

Avrupa kıtası uzun yıllar boyunca sık yaşanan kanlı savaflara sahne oldu. Sadece 1870 ile 1945 yılları arasındaki 75 yıllık zaman diliminde kıtanın iki büyük devleti Fransa ve Almanya aralarında üç kez savaşmışlardır. Bir çok insanın yaşamını kaybettiği bu felaketler nedeniyle bazı Avrupalı lider ve düşünürlerin barışın tesis edilmesinin yegane yolunun ülkelerin ekonomik ve

⁵³⁷ Torlak, Önez, s. 663.

⁵³⁸ Torlak, Önez, ss. 667-668.

siyasal yönlerden bütünleşmesi olduğu kanısına vardılar.⁵³⁹ Modern devletin tarih sahnesine çıktığı günden itibaren Birleşik Avrupa fikri; Kutsal Roma İmparatorlarından Napolyon, Hitler gibi liderlere kadar , soylular ittifakı, etnik birlik ve ideolojik temeller üzerinde kıtada birleşik bir Avrupa kurmak hayalleri hep olagelmıştır. II. Dünya Savaşı sonrasında yeniden ortaya çıkan ve 1949 Avrupa Konseyi ile zirveye ulaşan entelektüel hareket bugünün Avrupa Birliğinin oluşmasında önemli bir yere sahiptir. II. Dünya Savaşı öncesi dönemde hamasi Avrupa milliyetçiliğinin neden olduğu felaketler Avrupalılar tarafından unutulmamıştır. Avrupalı siyasetçiler kıtada süren çatışmaları sona erdirmek, toplumsal uyumu pekiştirmek, ekonomik refahı artırmak çabası içine girmişleridir. Avrupa Birliğinin temelini oluşturan Avrupa Topluluklarını kuran ülkeler bu bağlamda Avrupa'nın siyasal gelişiminin egemen ilkesi olan milliyetçilik etosunu yumuşatarak modern ulus devletin önemli bir ayağı olan egemenlik haklarını, ortak barış, ekonomik bütünleşme ve uluslararası yönetim için (tamamen ortadan kaldırmaları da) sınırlamayı seçmişlerdir.⁵⁴⁰

Birleşik Avrupa fikri, kıtanın bitmek bilmez mücadelelerin 18 Nisan 1951 tarihine gelindiğinde yeni bir form kazandı. Fransa, Almanya, İtalya, Hollanda, Belçika, Lüksemburg'tan oluşan Altı ülke Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT) (Paris Antlaşması) antlaşmasını imzaladılar. Antlaşmaya imza koyan bu devletler tarihlerinde ilk defa egemenlik haklarından bir kısmını bağımsız bir uluslar üstü otoriteye devretmiş oldu. Antlaşma 23 Temmuz 1952' de yürürlüğe girdi.

Üye ülkelerin başbakanları ve dışişleri bakanları Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) antlaşmalarını 25 Mart 1957'de Roma'da imzaladılar. Roma Antlaşması'nın asıl metni gümrük birliği, ortak ticaret politikası, ortak ulaştırma politikası, rekabet politikası, para politikasında sınırlı işbirliği, makroekonomik politikaların koordinasyonu, Avrupa sosyal fonunun kurulması, Avrupa Yatırım Bankası'nın kurulması maddelerini içermekteydi.⁵⁴¹

⁵³⁹ Avrupa Birliği Bakanlığı

⁵⁴⁰ Desmond Dinan, *Avrupa Birliği Tarihi*, (Çev. Hale Akay), Kitap Yayınevi, İstanbul, 2008, s. 17.

⁵⁴¹ Dinan, ss. 108-109.

Altıların başarısı olarak takdim edilen süreç ve gelişmeler sonrasında birlik üyeliğine 1973'te önce Birleşik Krallık, Danimarka, İrlanda ve daha sonra 1981'de Yunanistan İspanya ve Portekiz'in katılımıyla kıtanın Güneyine doğru geniş genişledi 12 üyeye ulaşmış oldu. Sonraki genişlemelerini 1995 yılında Avusturya, Finlandiya, İsveç'in üyeliğe alınmasıyla ürdürdü. Ve son genişleme 2004 yılında 10 üyenin (Çek Cumhuriyeti, Estonya, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya) ve 2007 yılında Romanya ve Bulgaristan son olarakta 2013 yılında hırvatistanın katılımı ile Avrupa Birliği Üye Devlet sayısı 28'e ulaşmış oldu.⁵⁴²

Avrupa bütünleşmesi somut manada ortaya çıktığı 1950'lerden günümüze geçen süre zarfında siyasal olarak önemli aşamalardan geçmiştir. Bu süreç zarfında Birliğin oluşan yapı içinde, karar alma, uygulama ve denetleme sürecinde görevleri yürütecek ulusütü (supranational) ve hükümetler arası (intergovernmental) kurumların kurulduğu kompleks bir yapı ortaya çıkmıştır. Avrupa bütünleşmesinin ekonomik ve siyasal boyutta derinleşmesi yolunda Tek Avrupa Senedi (1986), Maastricht Antlaşması (1993), Amsterdam Antlaşması (1999), Nice Antlaşması (2003) ve 2007 imzalanan ve 2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması günümüz Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısında ve işleyişinde önemli değişiklikler öngören anlaşmalardır.⁵⁴³

Türkiye Avrupa Birliği ilişkilerine tarihsel serüvenine bakılacak olursa; Avrupa Ekonomik Topluluğu kurulmasından kısa zaman sonra Türkiye, 31 Temmuz 1959'da topluluğa ortaklık başvurusunda bulunmuştur. Avrupa Ekonomik Topluluğu Bakanlar Konseyi, başvuruyu kabul ederek, ancak üyelik koşulları oluşuncaya kadar geçen süre öncesinde ortaklık anlaşması imzalanmasını önermiştir. Söz konusu öneri Ankara Anlaşması adıyla 12 Eylül 1963 yılında imza edilmiş 1 Aralık 1964 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye Avrupa Birliği ilişkileri 1970 ve 1985 yılları arasında siyasi ve ekonomik bir takım sebeplerden dolayı istenen düzeyde yürümemiştir. 1980 askeri darbesi akabinde askıya alınan ilişkiler 1983 yılında demokratik seçimlerle gelen sivil

⁵⁴² Hüseyin Ağır, "Avrupa Bütünleşmesinin Derinleşmesi ve Genişlemesi", (Ed. Muhsin Akar), *Avrupa Bütünleşmesi ve Türkiye*, Ekin Kitabevi, 2010, ss. 1-49.

⁵⁴³ Bkz. Ağır, egm.

iktidarın oluşması ile dondurulmuş olan ilişkiler yeniden hız kanamış oldu. Türkiye'nin 1987 yılında üyelik başvurusunda bulunmasına rağmen bu önerisi kabul edilmemiş ilişkilerin Ortaklık Anlaşması çerçevesinde geliştirilmesi önerilmiştir. Türkiye ile AB arasındaki Gümrük Birliği 1 Ocak 1996 yürürlüğe girmesi ile ortaklık ilişkilerinin son dönemine geçilmiştir.⁵⁴⁴

Türkiye'nin AB ilişkileri AB tarihine eşit zamana denk düşmektedir. Yaklaşık yarım asırlık bir tarihe sahip olan AB-Türkiye ilişkileri, süreç içerisinde genel itibariyle inişli-çıkışlı bir seyir izlemiştir. AB-Türkiye ilişkilerinin zirve yaptığı bir tarih olarak, 1999 Helsinki Zirvesi ayrı bir öneme sahiptir. Bu Zirve sonunda, Türkiye aday ülke statüsü elde etmiş ve bu tarihten itibaren AB standartlarına uyum çabaları ayrı bir ivme kazanmıştır.⁵⁴⁵ 10-11 Aralık 1999 toplanan AB Devlet ve Hükümet Başkanları katılımı ile gerçekleşen Helsinki Zirvesi'nde oy birliği ile alınan bu kararlar Türkiye'nin AB'ye adaylığı resmen kabul edilmiştir. Zirve kararı ile gelen "aday üyelik" statüsü Birliğe aday diğer ülkeler için hazırlanan ve siyasi ve ekonomik yapıda üyeliğin gerektirdiği değişiklikler ve yapılması gereken hazırlıkları ortaya koyan Katılım Ortaklığı Belgesi ve İlerleme Raporları bu tarihten itibaren gündeme gelmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi, AB tarafından sonraki yıllarda (2003, 2005, 2006, 2008 yıllarında) gözden geçirilip güncellenmiştir. Türkiye Birliğe katılım kararlılığını her fırsatta ortaya koyarken aynı zamanda bu düzlemde reform çabalarına da ivme kazandırmıştır. AB - Türkiye ilişkilerinde önemli bir dönüm noktası olarak 17 Aralık 2004 tarihli Brüksel zirvesinde Türkiye'nin siyasi kriterleri taşıdığı ve 3 Ekim 2005 tam üyelik müzakerelerinin müzakerelere başlanması kararı alınmıştır.⁵⁴⁶

Avrupa Birliği'nin kurulmasından günümüze gelinen süreç boyunca yerel yönetimler ve bölgesel idarelere yönelik düzenlemeler her dönem en önemli konulardan biri olarak görülmüştür. Avrupa Birliği'nin yasal ve kurumsal

⁵⁴⁴ Nilüfer Negiz, "Avrupa Perspektiflerinin Yerel Yönetimlere Etkisi", (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açısından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya 2015, s. 313.

⁵⁴⁵ M. Zahid Sobacı, "Avrupa Birliği Koşullarının Etkinliği Bağlamında Türkiye'de Reform Üzerine Bir Analizi", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 10, No: 1, Yıl 2011, s. 86.

⁵⁴⁶ Muhsin Kar, Mustafa Acar, "Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri", (Ed. Muhsin Akar), *Avrupa Bütünleşmesi ve Türkiye*, Ekin Kitabevi, 2010. s. 56-57; Negiz, s. 314.

çerçevede yerelleşmeyi ön plana alan politikalarını 1951’de imzalanan kurucu anlaşma olan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu anlaşmasından itibaren yerleştirmeye ve etkin kılmaya çalıştığı ifade edilmektedir. Bu bağlamda 1985 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (4/3 md), 1987 Avrupa Tek Senedi, 1992 Maastricht Anlaşması’nda (3/b), 1994 Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı’nda yerelleşme ve yerel demokrasi kavramları vazgeçilmez bir ilke olarak üzerinde durulduğu hizmette Yerellik (Subsidiarite) anlayışının desteklenmesine yönelik adımlar atıldığı görülmektedir.⁵⁴⁷

Avrupa Birliği gibi bölgesel yönetimlerin en iyi yaptığı şey küresel politik çevreyi dönüştürmektir. Avrupa’yı saran yıkıcı savaş durumundan hemen sonra ortak sorunların üstesinden gelebilmek için AB üye devletler, egemenliklerini birleştirerek bir dönüşümü başlattı. Avrupa’nın 1945’deki görüntüsünün nasıl bu kadar hızlı bir şekilde AB gibi bir yapıya dönüştüğü şaşırtıcıdır. Ancak bu durum bile Avrupalı bir çok insan açısından hala çok doğru bir karara varıldığı konusunda tartışmaları bitirmemiştir⁵⁴⁸. Avrupa Birliğine üye ülkelerde yaşayan halkın büyük çoğunluğu kendilerini Avrupa vatandaşı olmaktan daha ziyade yaşadıkları bölgenin ve şehrin hemşerileri olarak görme eğilimlerini sürdürdükleri, Avrupa ülkelerinde yapılan bir araştırmanın sonucu elde edilen bir gerçekliktir. Bu minvalde Avrupa entegrasyonu hareketinin gerçekleşmesinde en uygun model kent ve bölge halkının siyasal kültür ve kimliklerini yaşayabilecekleri ortamların özerkliği ve yerellik ya da diğer adıyla hizmette halka yakınlık ilkesinin hayata geçirilmesi ile Avrupa şemsiyesi altında bütünleşme sağlanması güçlenecektir.⁵⁴⁹

Avrupa Birliği çalışmalarında güçlü entegrasyonun sağlanabilmesi için yerel eğilimleri vurgu yapan düzenlemelere rastlamak mümkündür. Bu bağlamda, “AB, ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmenin gerçekleşmesinde yerelleşmeye ve halka en yakın kurumlar olarak yerel yönetimlere özel bir önem verdiğinin

⁵⁴⁷ Bekir Parlak, “Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerelleşme”, (Ed. N. Talat Arslan), *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi: Yaklaşımlar Sorunlar ve Metodlar*, Aktüel, İstanbul. 2005, s. 10.

⁵⁴⁸ David Held and Anthony McGrew, with David Goldblatt and Janathan Perraton, “Globalization”, *Global Governance*, Lynne Rinner Publishers, Vol.5, No.4 1999, pp. 483-496, p. 488.

⁵⁴⁹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 105.

belirtilmesi faydalı olacaktır. Bu nedenle, Maastricht Antlaşması'yla AB karar verme süreçlerinde yerel ve bölgesel yönetimlerin daha iyi temsil edilmesine olanak sağlayan bir organ olarak Bölgeler Komitesi kurulmuştur. Yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan ve 1994'de faaliyete başlaya Bölgeler Komitesi, AB Bölgesel Politikası hakkında görüş bildirmekte ve bu politikanın geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, kamu hizmetlerinin daha etkin ve halka en yakın, dolayısıyla daha demokratik, bir şekilde yerine getirilmesini öngören hizmette yerellik, halka yakınlık ilkesi (subsidiarity) benimsenmiştir.”⁵⁵⁰

Birlik içersisinde Bölgeler Komitesi adıyla özerk bir organın oluşturulması yerel yönetim kuruluşlarının Avrupa'nın entegrasyona sürecinde önemli bir unsur olarak kabul edildiğinin işaretidir.⁵⁵¹ Bölgeler Komitesinin oluşturulmasında temelde iki amaç güdülmektedir. İlk olarak AB yasalarının dörtte üçü gibi büyük bir kısmı yerel ve bölgesel alanda uygulanmaktadır. Bu maksatla yerel ve bölgesel temsilcilerin yeni oluşturulacak AB yasalarında pay sahibi olmaları istenmektedir. Diğer amaç ise Halkın AB içindeki gelişmeleri takip edemediği sürecin gerisinde kaldığı endişesidir. Bu amaçla demokrasi açığının kapatılması için seçimle iş başına gelmiş hükümetlerin halka yakın olan kanadını AB süreci içine çekmek amaçlanmıştır.⁵⁵²

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere yönelik belirgin bir müktesebatı vardır. Bu bağlamda yerel yönetimlerin Avrupa Birliği içindeki konuları değerlendirildiğinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı öne çıkan bir diğer konudur. Gerek hizmette yerellik ilkesi gerek Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çalışmanın önceki bölümlerinde üzerinde durulduğu için burada yeniden kapsamlı olarak değerlendirilmeyecektir.

Ancak belirtmek gerekir ki; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çok kapsamlı bir özerklik getirdiği için uluslararası arenada etkisi çok fazla olan belge olmuştur. Halka en yakın idari birimler olarak yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve özerk statü kazanması gerekliliği Avrupa konseyince devam etmiş, 1957 yılında toplanan yerel yönetimler konferansı ve 1968 tarihinde toplanan Avrupa Konseyi

⁵⁵⁰ İsa Sağbaş, Mustafa Fişne, “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası”, (Ed. Muhsin Akar), *Avrupa Bütünleşmesi ve Türkiye*, Ekin Kitabevi, 2010, s. 192.

⁵⁵¹ Negiz, s. 318.

⁵⁵² Parlak, Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerelleşme, s. 11.

Bakanlar Komitesinde kabul edilen “Yerel Özerklik İlkeleri” adlı belge kabulü ile birlik içerisinde çalışmalar yürütülmüştür. Son olarak bahsi geçen ilkelerin geliştirilerek 1985 yılında Avrupa Bakanlar Konferansında “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” ismiyle bir belge haline dönüştürmüştür.⁵⁵³

AB açısından gerek kamusal hizmetlerin halka en yakın birimler eliyle görülmesi anlamında AB üyesi olan bir ülkenin merkezi yönetiminden yerel ve bölgesel yönetimlere yetki devredilmesi anlamına gelen hizmette yerellik ilkesi ve gerekse Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı günümüzde dahi hem Avrupa Birliği’nin kurumsallaşmasında hem de birçok ülkenin yerinden yönetim sistemleri oluşturmasında çok büyük bir etkiye sahip olmuştur. Hizmette yerellik ilkesi ve özerklik şartını kabul eden çoğu Avrupa ülkesi yerelleşme eğilimini içine girmiş ve ülkelerinde ilgili yasal düzenlemeleri de bu kabulü yansıtmıştır. Bu gelişmeler doğrultusunda ülkeler kamu yönetimi ve yerel yönetim birimlerini yeniden yapılandırma çabalarına yönelmişlerdir Bu sürecin işletilmesinde Avrupa Konseyi’nin özerklik şartını onaylayan ülkelerdeki durumun takip edilmesi ve uluslararası uzmanlara değerlendirme raporları hazırlatması etkili olmuştur.⁵⁵⁴

Birlik içerisinde yerel ve bölgesel yönetimler; kültür, fiziki ve sosyal planlama, kamu ihaleleri, sağlık, eğitim, istihdam, çevre, sosyal politika, ormancılık, iç güvenlik, nüfus ve seçim kayıtları ve işlemleri, tüketici hakları, vb. birçok alanda pek çok kamu hizmetini AB genelinde yerel idareler yürütmektedir. AB pratiği üzerinde bir geneleme yapılacak olursa merkezi yönetime has kimi kamusal hizmetler hariç birçok kamusal hizmetlerin görülmesinde yerel yönetimlerin genel görevli olduğu ve geniş yetki alanı içerisinde bu görevleri yerine getirdikleri ifade edilmektedir.⁵⁵⁵ AB müktesebatının birlik dahilinde uygulanmasında yerel ve bölgesel idareler önemli bir konuma sahiptir. Böylece yerel ve bölgesel birimler hem AB merkezli politikaların yerel düzlemde uygulanmasından hem de vatandaşlar nezdinde Birliğin meşruiyetine katkıda

⁵⁵³ Negiz. s. 320.

⁵⁵⁴ Tokgöz, vd., s. 24.

⁵⁵⁵ Parlak, Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri, ss. 26-27.

bulunmuş olmaktadır.⁵⁵⁶ AB'nin yerelleşme ve yerel yönetimlere ayrı bir önem vermesi bu açıdan daha anlaşılır olmaktadır.

Yerel yönetimler ve değişen rolleri bağlamında AB bu süreçte önemli bir uluslar üstü kuruluş olarak değerlendirilebilir. AB'ye üye ülkelerde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarına dönük politikalar üretirken aynı zamanda aday ülkelerin genel olarak kamu yönetimleri ve onun önemli bir bütünleyicisi olarak yerel yönetimler ilgilendiren konularda, üyeliğe hazırlık süresinde yapılan reformların konu alındığı ilerleme raporları gibi çeşitli araçlar ile doğrudan ilgilenme ve yönlendirme gibi bir yetkiyi kendinde görmektedir.

Avrupa Birliği aday ülkelerin kamu yönetimlerini üyelik sonrası kendisinden beklentileri karşılayabilecek bir seviyeye hazırlama adına Katılım Ortaklığı Belgesi, İlerleme Raporu, ve Ulusal Program gibi araçlar kullanılmaktadır. Bu belgeler, AB – Türkiye ilişkilerinde yerel yönetimlerin genel olarak etkin, verimli, şeffaf, katılımcı, bir yönetim anlayışın hayata geçirilmesini sağlamaya yöneliktir. Bu bağlamda 2001 ve 2003 ulusal programlarının Türkiye'de yerel yönetimler alanında yapılan yasal değişikliklerin çerçevesini oluşturmaktadır.⁵⁵⁷

2006 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi'nin kamu yönetimi başlığının altında yer alan; “özellikle yakın zamanda kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması”⁵⁵⁸ ibareleriyle de aynı etkileme sürecinin devam ettiği söylenebilir.

Yine 2007 yılındaki Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de benzer ibareler yer almaktadır ve bu bağlamda bu ifadeler AB'nin aday ülkelere yerel yönetimler bağlamında neler istediklerini açıkça ortaya koymaktadır: “Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması”⁵⁵⁹, “müktesebatın kademeli olarak iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürürlüğe girmesi için

⁵⁵⁶ Negiz, s. 319.

⁵⁵⁷ Muhammet Kösecik, “ Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaşıma ve Çok Düzlemli Yönetişim”, (Ed. Akif Cukurçayır vd.), *Yönetişim: Kavram, Kuram, Boyutlar, Uygulama, Çizgi* Kitapevi, Konya, 2010, ss. 167-168.

⁵⁵⁸ 2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, <http://www.ab.gov.tr> (Erişim Tarihi: 05.08.2016), s. 4.

⁵⁵⁹ 2007 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, <http://www.ab.gov.tr> (Erişim Tarihi: 05.08.2016), s. 5.

ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde gerekli kurumsal kapasitenin ve mali kaynakların oluşturulmasına yönelik planları da içeren kapsamlı bir stratejinin kabul edilmesi.”⁵⁶⁰ “Gelecekte uygulanması muhtemel topluluk uyum politikasına yönelik olarak, idari kapasitenin merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde artırılması.”⁵⁶¹

Diğer taraftan birliğe üyelik sürecinde atılan reform adımlarının değerlendirildiği ilerleme raporlarına bakacak olursak; Avrupa Birliği'nin 1998 yılında Türkiye için hazırladığı ilk ilerleme raporunda kamu yönetimi alanında reform alanları olarak ombudsmanlık sisteminin geliştirilmesi ve özelleştirmelere hız verilmesi önerilmektedir. Bu iki öneri daha sonraki yıllarda raporlarda da işlenmiş ombudsmanlık sisteminin uygulamaya geçirilmediği dönemlerde hazırlanan 2003, 2006, ve 2008 ilerleme raporlarında eleştirel mahiyette değerlendirildiği görülmektedir.⁵⁶²

Türkiye'deki yerel yönetim uygulamalarına yönelik ilerleme raporları incelendiğinde, 1999 İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin aday ülkeler arasında en kötü bölgesel gelişme gösteren ülke olduğu vurgulanmaktadır. Türkiye'nin uzun zamandır bölgesel politika uygulanmasına rağmen bunu merkezi planlama dahilinde yürüttüğü ve bölgesel temsilcilerin bulunmadığı ve yatırımlarda bölgesel boyutun dikkate alınmadığı yönü ile eleştirilmektedir. Bu alanda etkin bir bölgesel politikaya öncelik verilmesi gerekliliğine vurgu yapılmaktadır.⁵⁶³

2000 yılı İlerleme Raporu'nda yerelleşme ilkelerine uygun olacak şekilde bölge ve yerel yönetim konularında düzenlemelerin hayata geçirilmesine yönelik önerilerde bulunmaktadır. “Bölgesel ve yerel yönetim düzeyinde belirgin bir değişiklik olmamıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki kontrolü güçlü olmaya devam etmektedir. Daha fazla desantralizasyonu amaçlayan ve halen

⁵⁶⁰ 2007 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, <http://www.ab.gov.tr> (Erişim Tarihi: 05.08.2016), s. 15.

⁵⁶¹ 2007 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, s. 19.

⁵⁶² Övgün ve Tosun, s. 169.

⁵⁶³ Muhammet Kösecik, “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinin Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri”, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -II*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 692.

Bakanlıklar arasında tartışılan, yerel yönetim yasa tasarısı henüz kabul edilmemiştir.”⁵⁶⁴

“Yerel yönetimlerde sivil yetkililerin rolü güçlendirilmiştir. Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanununun 9. maddesinde yapılan değişiklik çerçevesinde, subayların, mülki amirlerin yokluğunda göreve vekalet etme imkanı kaldırılmıştır. Bu değişiklik, yerel yönetimlerde askeri etkinin azaltılması yönünde atılmış önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.”⁵⁶⁵

“Katılım öncesi süreçte bir danışma organı olarak görev yapmak üzere Nisan 2003’te kurulan AB Uyum Komisyonu, çeşitli mevzuat konularına ilişkin görüşünü bildirmiştir. Komisyon, taslak TCK ve Yerel Yönetimler Kanunu gibi konuların görüşüldüğü bazı toplantılarına Avrupa Komisyonu ve Avrupa Konseyi temsilcilerini davet etmiştir.”⁵⁶⁶

2004 ve 2005 yıllarında kabul edilen yerel yönetim mevzuatı köy kanunu hariç (Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu) ilerleme raporlarında konu edilen önerileri de dikkate alır biçimde yeniden hazırlanmıştır. İlerleme raporlarında vurgu yapıldığı üzere merkezi yönetimin görev, yetki ve sorumluluk gibi konularda ağırlığı azalırken; aynı konularda yerel yönetimlerin alanın genişlediği görülmektedir.

Köy Kanunu hariç yerel yönetim kuruluşlarının temel yasalarının tümünden değiştirildiği bir dönem sonrasında hazırlanan ilerleme raporunda “Belediyeler ve Özel İdare Kanunları, hızlı şehirleşmenin ve kırsal yörelerden şehirlere göç akınının getirdiği sorunlarla baş edebilmeleri için yerel idarelerin kapasitesini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede söz konusu kanunlar; etkin, sonuca odaklı ve şeffaf yerel idareyi hedefleyen modern kamu idaresi kavramları getirmektedir”⁵⁶⁷ ifadeleri ile reformlar değerlendirilmektedir.

2006 yılı İlerleme Raporu’nda “2004’de Cumhurbaşkanınca veto edilen Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasasının kabulü konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Bunun sonucunda, merkezi idareden yerel yönetimlere yetki

⁵⁶⁴ 2000 Yılı İlerleme Raporu, s. 11.

⁵⁶⁵ 2002 Yılı İlerleme Raporu, s. 19.

⁵⁶⁶ 2004 Yılı İlerleme Raporu, ss. 17-18.

⁵⁶⁷ 2005 Yılı İlerleme Raporu, s. 13.

devri gerçekleşmemiştir. Buna ilaveten, vergilendirme açısından yerinden yönetim sağlanamamıştır. Kent Meclisleri kurulması konusunda gelişme kaydedilmemiştir. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Ocak 2006'da değiştirilmiştir. Bu Kanun, köylerin, belediyelerin ve il özel idarelerinin ortak projeler yürütmelerine imkan tanımaktadır. Ortak projelerin harcamaları ve bütçeleri Sayıştay'ın denetiminden muaf tutulmuştur. Bu durum dış denetim kurallarına uymamaktadır"⁵⁶⁸ ifadeleri kullanılarak yerel yönetim yasalarının uygulamaya geçmesine rağmen yerelleşme eğilimine yönelik eksikler ve eleştirilere yer verilmiştir.

2007 yılı İlerleme Raporu'nda "genelde, kamu yönetimi ve kamu hizmetine ilişkin mevzuat reformlarında bir miktar ilerleme olmuştur. Uygulama ve kapasitenin geliştirilmesi gibi anahtar konularda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın artırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin artırılmasına daha çok önem gösterilmesi gerekmektedir"⁵⁶⁹ önerilerine yer verilmiştir.

2008 yılı İlerleme Raporu'nda; "vatandaşların yerel yönetimlere katılımını arttırmak için bir platform olarak düşünülen Kent Konseyleri sadece az sayıda şehirde etkili olarak çalışmaktadır. Tüm Kent Konseylerini güçlendirmek için çaba gösterilmesi gerekmektedir. Hesap verebilirlik sistemleri ve şeffaflık da güçlendirilmelidir." Ve "yerel yönetimlere ilişkin olarak ise, ahiren kabul edilen yerel yönetim yasalarının hayata geçirilmesi ve yerel yönetimler lehinde ademi merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi gerekmektedir"⁵⁷⁰ önerileri getirilmektedir.

2009 yılı İlerleme Raporu'nda "halkın yerel yönetime katılımını artırmak için bir platform olarak görülen işlevsel kent konseyleri oluşturulmasıyla ve yine halkın katılımını artırmak amacıyla demokratik yönetim mekanizmalarının geliştirilmesiyle ilgili olarak, yerel yönetimlere yetki devri konusunda ilerleme kaydedilmemiştir."⁵⁷¹ 2009 İlerleme Raporu'nda halkın yerel yönetim uygulamalarına katılımını konu alan yerel yönetim olarak adlandırılacak

⁵⁶⁸ 2006 Yılı İlerleme Raporu, s. 6.

⁵⁶⁹ 2007 Yılı İlerleme Raporu, s. 7.

⁵⁷⁰ 2008 Yılı İlerleme Raporu, s. 7.

⁵⁷¹ 2009 Yılı İlerleme Raporu, s. 8.

uygulamaların eksikliğine yönelik eleştiriler dile getirilmiş bu yönde yerel yönetim kurumlarına yetki devri yapılması önersine yer verildiği görülmektedir.

Yine aynı dönem İlerleme Raporu'nda vurgu yapılan bir eksiklikte yerel yönetimlerin denetimine yöneliktir. “Başta yerel yönetimlerin iç ve dış denetimleri olmak üzere şeffaflık, hesap verebilirliğin artırılması açısından büyük önem taşımaktadır.”⁵⁷² Belediye kararlarının halkın denetimine açılması ve şeffaflık sağlanması yönünde bir tavsiye kararına yer verildiği görülmektedir.

2010 yılı İlerleme Raporu'nda “şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımcı mekanizmaların, özellikle daha fazla kaynak ve sorumluluk aktarılan yerel yönetimlerde güçlendirilmesi gerekmektedir. Stratejik planlar, performans göstergeleri, mali kontrol sistemleri, proje yönetimi, kriz yönetimi, çevre yönetimi ve bilgi teknolojileri yönetimi yerel düzeyde henüz oluşturulmamıştır”⁵⁷³ denilmektedir.

2011 yılı İlerleme Raporu'nda “yerel yönetimlere yetki devri konusunda, özellikle mali kaynakların yerel idarelere aktarılmasıyla ilgili olarak ilerleme kaydedilmemiştir. Bu nedenle, belediyeler, merkezi yönetim tarafından tahsis edilen gelirlere aşırı bağımlı durumdadır”⁵⁷⁴ denilmek suretiyle yerel yönetimlerin mali yönden zayıflıklarına dikkat çekildiği söylenebilir.

2012 yılı İlerleme Raporu'nda “yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Yerinden yönetim konusu ele alınmamıştır; hatta 2011 yılında, başta arazi kullanım planlaması ve kentsel dönüşüm konularında olmak üzere, bazı yetkileri yeniden merkeze devreden kanun hükmünde kararname çıkarılmıştır. Vatandaşların yerel yönetimlere katılmalarını teşvik etmek üzere tasarlanan kent konseyleri sadece sınırlı sayıda şehirde etkin bir biçimde işlemiştir.”⁵⁷⁵

2013 yılı İlerleme Raporu'nda “yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Kasım ayında kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelerin yetkilerinin kapsamı genişletilmiş; böylece bazı küçük

⁵⁷² 2009 Yılı İlerleme Raporu, s. 9.

⁵⁷³ 2010 Yılı İlerleme Raporu, s. 10.

⁵⁷⁴ 2011 Yılı İlerleme Raporu, s. 10.

⁵⁷⁵ 2012 Yılı İlerleme Raporu, s. 11.

belediyelerin kamu hizmeti sunma konusunda kapasitelerinin zayıf olduğu yönündeki Avrupa Konseyi eleştirisi kısmen karşılanmıştır. Ancak, yetki devri yoluyla belediyelerin güçlendirilmesi veya kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması konusunda Avrupa Konseyi tavsiyeleri yerine getirilmemiştir.”⁵⁷⁶

2014 yılı İlerleme Raporu’nda da benzer biçimde yerel yönetimlere yetki devre noktasında sınırlı ilerleme sağlandığı yönünde eleştiriler devam etmiştir. “Yerel yönetimlere yetki devri konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Mali yerinden yönetim konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir”⁵⁷⁷ ifadesine yer verilmiştir.

2015 yılı İlerleme Raporu’nda “yerel yönetimlerle ilgili olarak, belediyelerin yetkilerinin kapsamını genişleten Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda 2012’de yapılan değişikliğe rağmen, mali yerinden yönetim sınırlı kalmıştır. Belediyeler, kendilerine devredilen sorumlulukları yerine getirmek için gerekli mali kaynaklara ihtiyaç duymaktadır.”⁵⁷⁸

AB bütünleşme sürecinde yaşanan değişim süreci, ulus devlet yönetim yapılarının içinde kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü sağlayan birimler olan yerel yönetimler açısından da kaçınılmaz olarak önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bu süreçte, yerel karar alma veya politika oluşturma süreci, AB karar ve süreçlerinin bir parçası haline gelmektedir, AB düşüncesi ve uygulamaları yerel karar alma sürecinin tam merkezine yerleşmektedir.⁵⁷⁹

Öte yandan konu Türkiye açısından ele alınacak olursa; yerel yönetim reformlarının 1990’ların başından itibaren yoğun bir biçimde Türkiye’nin gündeminde olduğu söylenebilir. AB’nin sürece katkısı ise, reformları hayata geçirme sürecini hızlandırmak ve müktesebat içinde yer alan birincil ve ikincil mevzuatla hizmetlere ilişkin normlar getirmek, bu reform paketinin içeriğini şekillendirmek olmuştur. Gerçektende ekonomi, demokratikleşme, dış politika ve

⁵⁷⁶ 2013 Yılı İlerleme Raporu, s. 8.

⁵⁷⁷ 2014 Yılı İlerleme Raporu, s. 10.

⁵⁷⁸ 2015 Yılı İlerleme Raporu, s. 9.

⁵⁷⁹ Kösecik, Yerel Yönetimlerde Avrupalılaşıma, s. 298.

kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde (yerel yönetimler reformu) AB'nin son derece önemli etkisi olduğu gözlemlenmektedir.⁵⁸⁰

Özellikle Türkiye AB ilişkilerinin hız kazandığı bir dönem 2000'li yıllar sonrasına denk düşmektedir. Türkiye'de uzun dönem koalisyon hükümetleri deneyiminden sonra 2002 genel seçimleri ile AB'ye tam üye olma hedefini ortaya koyan bir siyasi partinin iktidarı tek başına elde etmesinin etkisiyle, AB standartlarını yakalamak ve hayata geçirmek amacıyla gerekli yasal düzenlemeleri yapmak ve kurumsal değişimleri gerçekleştirmek için çaba ortaya koyan bir siyasal irade ortaya çıkmıştır. Ancak bu siyasal irade, Türkiye için AB'den müzakere tarihi alana kadar çok yoğun bir gayret sarf etmiştir. 2006 yılından itibaren Türkiye'de AB'ye uyum sağlama yönündeki çalışmaların giderek daha yavaşladığı ifade edilmektedir.⁵⁸¹ Söz konusu tarihler aynı zamanda AB'nin sürece etkisi ile yerel yönetim reformlarının hayata geçirilme sürecinin hız kazandığı bir döneme denk düşmektedir.

1.1.3. Değişen Devlet Anlayışı

Üretim ilişkilerinin kronolojik takibi yapılacak olursa sırasıyla; komünal, köleci, feodal, ve kapitalist sistemlerin hayat bulduğu görülecektir. Bu sistemlerin her birinin hakim olduğu kendi döneminde ekonomik hayatı şekillendirdiği gibi dönemlerde yine bunun yanında sosyal, kültürel ve siyasal hayatı da yönlendirdikleri görülür. Üretim ilişkilerinin tarihsel serüveni içerisinde 15. yüzyıl ve 18.yüzyıl Rönesans-Reform hareketinin ve coğrafi keşiflerin sonucunda “Merkantilizm” dönem olarak isimlendirilen dönemde sermaye birikiminin arttığı, piyasa ekonomisi zemininin oluştuğu, ticari kapitalizmin geliştiği dönemdir. Bu gelişme ticari burjuvaziyi şekillendirirken sanayi devrimi ile birlikte yeni bir sınıfın ortaya çıkmasına kaynaklık etmiştir. Feodal dönemin güçlü merkezi krallıkların zayıflaması ve merkantilist dönemde ortadan kalkması ile birlikte gelişen ticaret ve rekabet ortamı değişik ülkelerdeki tüccarları karşı karşıya getirmiştir. Yeni ticaret sınıfı kendilerini başka ülkedeki rakiplerine karşı

⁵⁸⁰ Eliçin Arıkan, Yeşeren, “Avrupahlaşma: Kavramsal Bir Çerçeve” (Ed. Bekir Parlak), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, (ss. 123-147), s. 142.

⁵⁸¹ Sobacı, Avrupa Birliği Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye'de Reform Üzerine Bir Analizi, s. 98.

savunacak ve koruma sunacak merkezi bir güce ihtiyaç duymuştur. Bu sebep sonuç ilişkisi mutlak monarşilerin ve güçlü merkezi devletlerin siyasi arenada boy göstermeleri ile neticelendi. Değişen ekonomik ilişkilerin büyüttüğü Burjuva kesimi tarafından yüksek perdeden dillendirilen ulus kavramı Fransız Devrimi'nin derin etkilerinin hissedildiği bir dönemde milliyetçilik rüzgarının yarattığı bir düzlemde ulus devletin alt yapısı oluşturulmuş oldu.⁵⁸²

19. yüzyılda devlet anlayışında hakim olan paradigma; güvenlik, adalet ve diplomasi gibi geleneksel görevleri olan devlet anlayışı şeklindeydi. Jandarma devlet olarak da tanımlanan bu anlayış etrafında rekabetin yoğun olduğu bir dönem, ve işsizlik ve yoksulluk gibi köklü toplumsal etkileri doğuran bir gelişmeyi ortaya çıkarmıştır. Bu sarsıntılar bir dönemin sonu anlamında 1929 ekonomik krizinin yaşadığı tarihidir. Tüm dünyada etkileri hissedilen kriz dolayısıyla, serbest piyasa ekonomisini anlatan “Laissez faire” söylemi ve ekonomik kaynakların devlet müdahalesi olmadan piyasa şartları içinde kendiliğinden dengeye geleceği düşüncesi, yerini devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiği düşüncesine bırakmıştır. İngiliz iktisatçı Keynes tarafından geliştirilen politikalar ile krizin yıkıcı etkileri giderilmeye çalışılmıştır. Yeni ekonomik ilişkilerinin ortaya çıkardığı süreç Refah Devleti (Welfare State) olarak isimlendirilen bir anlayışı tarif etmektedir. Artık devlet, klasik görevlere ek olarak, ekonomik hayatta da üretim, dağıtım ve korumacı bir politika ile hareket eden bir yapıya bürünmüş oldu.⁵⁸³

1929 ekonomik krizinin üstesinden gelmek için uygulanan Refah Devleti anlayışı etrafında geliştirilen görüşler 1970'li yıllara kadar büyük bir coğrafyada uygulama bulmuştur. 1970'lere gelindiğinde kapitalizmin dönemsel krizlerinden birinin daha yaşanması ile yeni bir süreç ortaya çıkmıştır. Şöyle ki; petrol krizler neticesinde büyümenin ve gelişmenin itici gücü ağır sanayi alanlarında kullanılan enerji fiyatlarının artması ağır sanayi kuruluşlarını işleten devlet açısından zararların oluşmasına neden oldu. kimseyi aç ve susuz bırakmamak demek olan

⁵⁸² Cem Çiçek, “Neoliberalizmin Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını Meşrulaştırma Aracı Olarak Yönetişim ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Üzerine Yansımaları”, (Ed. Yüksel Koçak ve Atıl Cem Çiçek), *Kamu Yönetimi: Yönetim – Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2012, s. 63.

⁵⁸³ Nagehan Talat Arslan, “Klasik- Neoklasik Sönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi” *CÜ. İİBF Dergisi*, Cilt. 11, Sayı. 2, 2010, s. 23.

egemen ve güven veren refah devleti vatandaşları için milyarlarca dolarlık refah harcamaları yapmak zorundaydı. Bütün bu kriz dönemi boyunca devlet büyük ekonomik kayıplara uğramış ve kaynakların kullanımında etkinlik (efficiency) ve etkililik (effectiveness) sorunları nedeniyle kamuoyu ve siyasetçiler kamu yönetimini çok ağır eleştirilere tutmuşlardır.⁵⁸⁴ Artan eleştirilen karşısında sorgulanır hale refah devleti anlayışı içine düştüğü başarısızlık durumundan kurtulmasının yolu devlet açısından yeni bir paradigma değişimi işaret etmektedir.

Ekonomik yeniden yapılanma esas niteliği itibariyle ekonomik gibi görünse de; sosyal, politik ve yönetsel boyutlar ve yansımaları olan bir dönüşüm özelliğine sahiptir. Kapitalizmin içine düştüğü ve 1970 yılların ortalarına denk düşen tarihte zirveye ulaşan ve petrol fiyatlarındaki astronomik yükselmeler neticesinde ciddi boyutlara varan ekonomik krizler kapitalizmin döngüsel krizlerinde biri olarak tarihte yerini almıştır. Ekonomik krizlerden kurtulmak için başlatılan ekonomik dönüşüm hamlesi, ekonomik kalkınma stratejisini bu kez refah devleti anlayışının tersine özel sektöre kaydırılması formunda kendini göstermiştir. 1929 krizinde beri uygulanan Keynesgil Politika Birliğinin sonu anlamına gelen bu hamle ile devletin ekonomideki rolü, müdahale üstünlüğü ve yönlendirmesini reddeden tutum gelişmiştir.⁵⁸⁵

Keynesci politikaların bir sonucu olarak 1929 ekonomik krizinin hemen sonrası tarihte ortaya çıkan refah devleti anlayışının son bulması ile birlikte ekonomik ve sosyal alanda devletin ve kamu yönetimin özelleştirme ve deregülasyon girişimleri ile bir yandan devletin küçültüldüğü ve diğer taraftan faaliyet alanında daraltıldığı ve yerleşme politikaları ile kurumlara ve yerel yönetimlere hizmetlerin görülmesinde yetki devrine gidildiği bir dönem başlamış oldu. Neoliberalizmin hakim olduğu yeni süreçte Keynesci görüş etrafında şekillenen bir dönemin refah devleti düşüncesi yeni bir forma dönüşmüştür. Yeni dönemin hakim unsuru düzenleyici devlet anlayışı olarak betimlenirken bu anlayış

⁵⁸⁴ Önder Kutlu, “İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, (Ed. Asım Balcı vd.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2003, ss.103-104.

⁵⁸⁵ Şinasi Aksoy, “Yeni Sağ Ve Devletin Değişimi”, (Ed. Burhan Aykaç, vd.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara 2003, ss. 545-546.

farklı kamu yönetimi geleneğine sahip bir çok Batı ülkesinde uygulama alanı bulmuştur.⁵⁸⁶

1.1.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Ve Yerel Yönetimler

Kamu yönetimi için yeni bir paradigma olarak Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management: NPM) anlayışı 1980'lerde ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi kavramı 1990'larda İngiltere ve Yeni Zelanda gibi ülkelerdeki kamu sektöründeki yapısal değişimi ve reformları tanımlamak için icat edilen kavramsal bir aygıt olarak tanımlanmaktadır. Yeni kamu yönetiminin temel özellikleri; olarak çıktılarının kontrolü, yönetim otoritesinin yerleşmesi, geleneksel bürokratik anlayışın değişimi, müşteri ve piyasa yönelimli hizmet anlayışına vurgu yapar.⁵⁸⁷

Yeni kamu yönetimini ortaya çıkışında ve yükselişinde etkili olan nedenler olarak; refah devleti politikaların bir sonucu olarak kamu yönetiminin hatalı yönetilmesi, kamu hizmetlerinin finansmanında ortaya çıkan zorluklar, vergi oranlarındaki sürekli artışlar, farklı taleplerin yeterince karşılanamaması gibi sonuçlar geleneksel kamu yönetiminin sorgulanmasına neden olurken aynı eleştiriler karşısında da yeni bir yönetim anlayışının gündeme gelmesine yol açmıştır. Yeni kamu yönetiminin (New Public Management) kamu sektörü için önerisi; devletin hacim olarak küçültülmesi, faaliyet alanının yasal olarak sınırlandırılması gerekliliği, mal ve hizmet dağılımında ve sunumunda etkinliği artırmak, bunun için özelleştirme, ortaklık kurma, sözleşmecilik, kıyaslama gibi yöntemleri kullanılmasının geliştirilmesi olmuştur.⁵⁸⁸ 1970'li tarihler de dozu her geçen gün artan eleştiriler karşısında geleneksel kamu yönetiminin uğradığı erozyon, yeni kamu yönetimi anlayışının ortaya koyduğu ilkeler etrafında yeni bir formda hayat bulmuş olduğu söylenebilir.

Devletin küçültülmesi, belli başlı ekonomik faaliyetlere müdahaleden men edilmesi, toplumun hayatına daha az karışması yeni sağ ideolojilerin temel tezleri arasında yer alır. Yeni sağ düşüncelerin 1980'li yılları takip eden dönemle siyasal iktidarlara talip olmaları ile birlikte yeni kamu yönetimi anlayışının yaygınlık

⁵⁸⁶ Arslan ve Arslan, ss. 34-35.

⁵⁸⁷ Hiromi Yamamoto, *New Public management: Japan's Practice*, Tokyo: Institute for International Policy Studies. 2003, p. 1.

⁵⁸⁸ M.Akif Özer, *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Ankara 2005, s. 206.

kazanması ve yükselişi aynı döneme denk düşmektedir. Şöyle ki; “yeni sağ düşüncelerin kamu yönetimine yansması yeni kamu yönetimi olarak kabul edilmiştir. Geleneksel kamu yönetimi, geniş ölçekli, hiyerarşik örgütlenmiş bürokrasi olarak tarif edilecek olursa bu kez yeni kamu yönetimi, yerelleşme, yetki devri, rekabet, tercih imkanı, müşteri merkezlik ve esneklik gibi değerleri içinde barındıran bir kamu yönetimi anlayış olarak tarif edilebilir.

Yeni sağ yaklaşımla gündeme gelen devletin küçültülmesi ve özelleştirme gibi kavramlarla anlatılmaya çalışılan politika ve uygulamaların 1970’li yıllardan başlayarak giderek artan bir hızla yaygınlaştığı gözlemlenmektedir. Buna koşut olarak da, görevleri yeniden tanımlanan devletin üstlendiği hizmetlerin hızlı, verimli ve etkili biçimde yerine getirebilecek bir yönetim modeli arayışına tanık olunmaktadır. Bu yeni yaklaşım çerçevesinde idarenin performansı da hukuk kurallarına başvurmadan çok somut sonuçlara bakarak ölçülebilir olmuştur.⁵⁸⁹

1980’li yıllar, özellikle özelleştirme çabalarıyla geçmiş ve 1990’lı yıllara gelindiğinde devlette ve kamusal alanda büyümenin durdurulduğu ancak devletin faaliyet alanında tam olarak bir küçülme yaşanmadığı görülmüştür. Bu nedenle 1990’lı yılların temel arayışı, devletin faaliyet alanına ilişkin sınırları çizip, bu kısıtlı alanda devlet mekanizmasının nasıl daha etkin ve verimli kılınabileceğidir.⁵⁹⁰ Devlet ve kamu yönetimi anlayışında yaşanan özelleştirme kaynaklı küçülme, ekonomiye karışmama, piyasa temelli hizmet anlayışı, yetki devri, yerelleşme v.b türden değişimde yeni sağ politikalarının yansımaların neticesi olarak görmek mümkündür.

Geleneksel yönetim anlayışına tepki ve alternatif olarak ortaya çıkan YKY anlayışı, bilişim teknolojilerindeki hızlı gelişme, ülkelerin siyasal iktidarlarının değişimi, yeni sağ düşüncesinin yükselişi, ülkelerin içine düştüğü ekonomik durgunluk ve mali krizler ve Dünya Bankası, IMF, Avrupa Birliği, OECD gibi kuruluşların politika önerileri ile YKY’nın yaygınlaşmasında etkileri büyüktür. Özellikle IMF ve Dünya Bankası’nın yapısal uyarılama programlarında kredi

⁵⁸⁹ Turgut Tan, “Yönetimde Yeni Rasyonellik Arayışları ve Hukuk”, (Ed. B. Aykaç vd.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, s. 633.

⁵⁹⁰ Demokan Demirel, “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60, Yıl: Ocak-Mart 2006, s. 106.

koşulu öne sürdüğü yeni kamu yönetimi reform programları YKY ile paralellik göstermektedir.⁵⁹¹

Dünyada yaşanan küreselleşme olgusu ile birlikte yeni sağ akımlarda yeni kamu yönetimi reformlarının ideolojik arka planını oluşturmaktadır. Yaşanan süreçte ulus devletlerin rolleri değişmekte, bu süreçten en çok klasik kamu yönetimi etkilenmektedir. Yakın zamana kadar egemen olan klasik yönetim anlayışının özelliklerine kısaca değinmek gerekirse bunları şu şekilde sıralayabiliriz. Bu yönetim yaklaşımı, yönetimin daha çok yapısal yönüne ağırlık veren bir yaklaşımdır. Yönetim yapısal anlamda Weber'in sistematize ettiği bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Bu model; yasal çerçeve, katı hiyerarşik yapı, belgeleme, işbölümü, siyasal tarafsızlık, ücretlerin işe göre değil statüye göre saptanması gibi nitelikleri içermektedir. Kısaca Weber bürokrasi adını verdiği geniş organizasyonlarda uzmanlaşma, hiyerarşi ve kuralların önemi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Son tahlilde atanmışlar seçilmişlere tabi olması, dolayısıyla kamu yönetimine düşen belirlenen politika ve stratejileri uygulamaktır şeklinde özetlenebilir.⁵⁹²

Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu yönetiminde yaşanan kapsamlı bir paradigma değişiminin sonucudur. İşletmecilik, piyasa temelli kamu yönetimi, girişimci yönetim, yeni kamu işletmeciliği gibi adlarla çeşitli bilim adamlarınca tanımlanan bu anlayış, kamu yönetiminin yapısı ve işleyişi üzerinde yoğunlaşan eleştirilerle iletişim ve teknolojideki gelişmelere paralel olarak özel sektörde gözlemlenen değişim ve dolayısıyla ekonomik anlayışta meydana gelen değişiklikler sonucunda doğmuştur. Bu yönetim anlayışı: süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri, sevk ve idare etmek demek olan yönetim (administration) anlayışından; performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme demek olan işletme (management) anlayışına doğru bir kaymanın gözlemlendiği sürecin

⁵⁹¹ Süleyman Sözen, *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, s. 52.

⁵⁹² Vural Hoşgörür, "Yönetimde Toplam Kalite Anlayışı Üzerine Bir Değerlendirme", (Ed. N.T.Arslan), *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi: Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar*, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, ss. 166-167.

adıdır.⁵⁹³ Görüldüğü gibi yeni paradigma, klasik yönetim anlayışından tamamen farklı varsayımları içermektedir.

Ancak “YKY ne yenidir; ne kamu eğilimlidir ne de tekniktir. Yeni değildir, çünkü Bilimsel Yönetimin günümüze uyarlanmış şeklidir; kamu eğilimli değil; özel sektör eğilimlidir, teknokratik değil; kamu seçimi ve arz yanlısı iktisat” ilkelerince desteklenmektedir.⁵⁹⁴

Yeni kamu yönetimi anlayışının dayandığı kuramsal temeller ve uygulamadaki reformlar üç ana grup altında sınıflandırmak mümkündür. Bunlar minimal devlet anlayışı, piyasa mekanizmalarının benimsenmesi ve işletme yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanmasıdır. Bunları kısaca özetlersek; YKY anlayışı devletin rolünde önemli değişimler yapmıştır. Yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin gereğinden fazla büyüyerek kıt kaynakları tükettiğini ve mevcut kaynakları da verimli kullanmadığını, kamu yönetimince yerine getirilen hizmetlerin devlet dışında yerine getirecek seçeneğin var olduğunu devlet müdahalelerinin aşırı maliyet, artan enflasyon, ve kırtasiyeciliğe neden olduğu ileri sürülerek devletin küçültülmesini “minimal devlet” anlayışının benimsenmesini öngörür. YKY anlayışına göre devlet; kamu hizmetlerinin üretiminde tekelci konumda olmaması, doğrudan mal ve hizmet üretmek yerine bu faaliyetleri yerine getirecek olan kuruluşlara alt yapı olanaklarını hazırlamalı, firmalar arasındaki rekabeti sağlamalı, piyasa mekanizmalarının işlerliğini teşvik etmeli, hizmetten faydalanan vatandaşları müşteri olarak görmeli ve farklı seçenekler sunmalıdır.⁵⁹⁵

Bir başka varsayımda YKY anlayışı piyasa mekanizmasının benimsenmesini önerir. Buna göre devlet müdahaleleri en az düzeye indirilmesi, özelleştirme yönteminin benimsenmesini, özelleştirmenin olmadığı alanlarda kamu yönetiminin özel sektör uygulaması modeline benzer bir model oluşturulmalıdır. Bürokratik örgütlenme modeli verimsizdir, kaynak israfına yol

⁵⁹³ Veysel Bilgiç, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, (Ed. A.Balcı vd.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, s. 28.

⁵⁹⁴ Recep Kızılcık, “21. Yüzyılda yönetim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 438, Yıl: 2003, s. 186.

⁵⁹⁵ Sözen, ss. 60-63.

açmaktadır. O halde kamu yönetimi özelleştirilmeyen alanlarda piyasa mekanizmasını kamuya aktarmalıdır.⁵⁹⁶

Yine YKY anlayışının bir diğer temel özelliği de kamu ve özel sektör arasındaki farklılıkların önemli olmadığını kamu yönetimlerinin de bir işletme gibi yönetilmesi gerektiği ileri sürmektedir.⁵⁹⁷

Şu ana kadar anlatılanlar ışığında YKY yaklaşımının kamu hizmeti konusunda nasıl bir değişimi ortaya çıkardığını tahmin etmek fazla zor olmasa gerekir. Her şeyden önce devletin yürütmesi gereken hizmetlerin yeniden belirlenmesi gerektiği görüşü vardır. Bunun yanında yönetimin kamu hizmetlerinden bazılarını özel kişilere gördürmesi, kendinin yürüttüğü kamu hizmetlerinde de “kamusal yönetim” (gestion publique) yerine “özel yönetim” (gestion privce) ve piyasa mekanizmasını yeğlemesi olguları ile karşılaşılmaktadır. Bir başka anlayış değişikliği de kamu hizmetlerinin finansmanında gözlemlenmektedir. Kamu hizmetlerinin karşılıksız olduğu anlayışı terk edilip hizmetten faydalananlardan bir bedel alınması uygulaması yaygınlaşmaktadır. İdare karşısında idare edilen (administe) veya “kamu hizmetinden yararlanan” (usager) değil, “müşteri” (client) konumunda bulunduğu söz edilmesi bu anlayış değişikliğinin bir sonucudur.⁵⁹⁸

YKY anlayışı ile birlikte ortaya çıkan bir diğer değişim, klasik kamu yönetimi anlayışında yalnız siyasi liderliğe karşı olan sorumluluğu genişleterek halka karşı sorumluluk ilkesine de vurgu yapmasıdır. Bu anlayışta bürokratlar sadece kural ve yöntemlere uymakla sorumluluklarını yerine getirmiş sayılmazlar, sonuçlardan da sorumlu tutulmaktadırlar. Burada siyasi liderlikle bürokratlar arasındaki etkileşim önem kazanmakta ve etkinlik- verimlilik ihtiyacı ile siyasal çıkarlar arasında bir denge kurulmaya çalışılmaktadır. Yönetimde açıklık ve vatandaşların bilgi edinme yollarını kolaylaştırmak suretiyle bürokrasinin topluma karşı sorumluluğunun sağlanmış olacağı kabul edilmektedir.⁵⁹⁹

⁵⁹⁶ Sözen, ss. 60-63.

⁵⁹⁷ Sözen, ss. 60-63.

⁵⁹⁸ Tan, s. 637.

⁵⁹⁹ Bilgiç, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, ss. 35-36.

Yerelleşme bağlamında yeni kamu yönetimi değerlendirilecek olursa; Yeni kamu yönetimi ilkelerinin merkezi anlayışa sahip kamu sektörü anlayışından yerelleşme yönlü parçalanma ve değişmeyi politik bir tercih olarak öncelendiği söylenebilir.⁶⁰⁰ Yeni kamu yönetimi anlayışı kamu hizmetlerinin karşılanmasında merkezi yönetim- yerel yönetim denkleminde, yerel yönetimleri ön plana çıkarmaktadır. Kamu yönetiminin üstlenmiş olduğu hizmetlerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı md.4) da yer alan ve (subsidiarite) yerelleşme ilkesine uygun olarak oluşturulmuş örgütler eliyle yerine getirilmesinin etkinlik ve verimliliği açısından uygun olacağını vurgulamaktadır. Yeni kamu yönetimi küçük ve etkili birimler oluşturulması anlayışını savunurken bu bağlamda, merkeziyetçi politikaların olumsuzluklarına dikkat çekerek, merkezin sahip olduğu yetkilerin hem merkeze bağlı taşraya idarelerine dağıtılmasını hem de merkezin yönetimin dışında oluşturulmuş özerk yerel nitelikli birimlere verilmesini istemektedir.⁶⁰¹

Yeni kamu yönetimi anlayışının yaygınlık kazanması ile birlikte içinde barındırdığı yerelleşme ve merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki devrini önceleyen önerileri dünyada yerel yönetimlerin artan önemine katkıda bulunmuştur. Aynı gelişmeler Türkiye’de de 2000 li yıllarla beraber yerel yönetimlerde yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. 512 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu bu kapsamda hazırlana ve yürüğe giren düzenlemelerdir.⁶⁰²

Yukarıdaki paragraftan olmak üzere yeni oluşturulan, yerel yönetimlerle ilgili temel yasalarda yeni kamu yönetiminin izleri sürülecek olursa, ilk olarak yerel özerkliğin ihtivasının daha geniş yorumlanmasına, yetki alanlarının genişletilmesi ve mevcut yetkilerin pekiştirilmesi yoluna gidilmesi ve yerel yönetimlerin kullandığı mali kaynağın büyümesi gibi düzenlemeler yerinden yönetime verilen önemin bir göstergesidir. Benzer biçimde sözü edilen yasal

⁶⁰⁰ Yamamoto, p. 4.

⁶⁰¹ Nagehan Talat Arslan, *Klasik-Neoklasik Dönüşüm Süreci Yeni Kamu Yönetimi*, s. 28.

⁶⁰² A. Yıldız Özsalmanlı, “Yeni Kamu yönetimi Yaklaşımı Açısından Yerel Yönetimlerde Modernleşme Çabalarının Değerlendirilmesi”, (Ed. Bekir Parlak), *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, Dora Yayınları, Bursa 2010, s. 249.

metinlerde yerel yönetimlerin üzerine atılı çeşitli hizmetleri yerine getirmesinde özel sektör kuruluşlarına ihale edebilmeleri, piyasa mekanizmasının işletilmesi ve özel sektöre verilen rolün artması anlamında yeni kamu yönetiminin vazettiği rekabet, tercih imkanı, müşteri merkezilik değerleri ile örtüşen bir durumdur. Yine yerel yönetimlerin denetimi kısmında sadece mali denetim ve hukuka uygunluk denetimi değil buna ek performans denetimine de yer verilmiş olması stratejik planlar hazırlama zorunluluğu ve bu plana uygun davranma sorumluluğu yönü ile yerel yönetimler için etkinliğe yönelik bir ortamı hazırlamıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışının örgütlenme konusundaki temel anlayışı geleneksel sitemden farklı olarak dikey yerine yatay organizasyon yapılarını önceleyen anlayışı yerel yönetim yasalarında hayat bulan bir diğer konudur. Eski yasalarda belediyelere iç örgütlenme yapılarını üzerinde düzenleyici karar alma imkanı vermiyorken bunu konuda merkezi yönetimden talepte bulunma ile sınırlı bir yetki alanı çizerken yeni yasalarda bu konu yerel meclislerin yetkisi dahiline bırakılarak yatay örgütlenme modelinin benimsendiği bir diğer örnektir.⁶⁰³

1.1.5. Yerel Yönetimler Üzerinde Değişime Etki Eden İç Dinamikler

Gerek kamu yönetimi gerekse de yerel yönetimler alanında yeniden yapılanma gerekliliği belli ihtiyaçlardan kaynaklanmaktadır. Bu ihtiyaçlar aynı zamanda reformun kaynağını da teşkil etmektedir. Değişime ayak uydurmak hızlı gelişen teknoloji ve koşullar karşısında kendini yenilemek ve yeni teknoloji ve koşullara adapte olabilmek gibi gerekliliği aynı zamanda reform nedenleri arasında sayılabilecek faktörlerdir. Reforma etki eden dış dinamikler yanında içsel faktörlerde söz konusudur. Reforma etki eden iç faktörler daha çok örgütlerin iç yapıları ile alakalıdır ve örgütsel işleyişin nasıl daha iyi hale getirilebileceği konusunda çaba ortaya koymaktadır.⁶⁰⁴

Diğer örgütler için geçerli olan bu durum kamu yönetimi için de geçerlidir. “Bu alanda kamu hizmetlerinden yararlananların sayılarının artması ve bunun sonucunda hizmetlerin genişlemesi, çeşitlenmesi, teknolojide, ihtiyaçlarda,

⁶⁰³ Erbay Arıkboğa, “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi”, (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar*, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, ss. 55-67.

⁶⁰⁴ Negiz, s. 52.

koşullarda ve kamu hizmeti tercihlerinde değişikliklerin olması, sürekli olarak yeniden yapılandırmayı ve reform yapmayı gerektirmekte ve dolayısıyla kamu sektörü için bu alanın dinamik kalmasına yol açmaktadır.”⁶⁰⁵

Kamu yönetimi üzerinde bir değişim ihtiyacı aynı zamanda yerel yönetimler üzerine de bir değişime işaret etmektedir. Yerel yönetimler üzerinde değişim ihtiyacı ve baskısı oluşturan içsel dinamikler olarak kentleşmedeki artış, bölgeler arasındaki eşitsizlik, artan vatandaş talebi ve sivil toplum kuruluşlarının baskısı ve merkeziyetçi yönetim anlayışı ve merkezi yönetimin hantal yapısı gibi faktörler sayılabilir.⁶⁰⁶

1950’den başlayan Türkiye’nin Batı illerine göç hareketi başta olmak üzere hızlı kentleşme başta İstanbul olmak üzere Ege ve Akdeniz deki büyükşehirleri etkilemiştir. Ketsel nüfuzdaki hızlı artış karşısında belediyeler başta alt yapı olmak üzere beledi hizmetlerde etkin ve verimli hizmet sunma noktasında yetersiz kalmıştır. Hızlı kentleşmenin meydana getirdiği sorunlar başta İstanbul olmak üzere diğer hızlı nüfuz artışının yaşadığı belediye alanlarında kendini hissettirmiştir. Bu sorunların altında kalan belediyeler için alt yapı yardımları ve mali kaynakların artırılması, gibi çareler yanında 2005 yılında Büyükşehir Belediye Yasasının tümden değiştirilmesi gibi bir mecburiyet ortaya çıkmıştır.⁶⁰⁷

Kamu yönetiminin sunduğu hizmetlerin nihai hedefi olan vatandaşların talep ve beklentileri zamanla değişmektedir. Vatandaşlar devlet işleri ile yakından ilgilenmekte, kamu yöneticilerinden hesap sormakta, daha iyi ve kaliteli alabilmek için yöneticilere demokratik bir baskı kurabilmektedirler. Kamu hizmetlerinin sunumundan ve kalitesinden memnun olmayan vatandaşların kamudan daha hızlı ve kaliteli hizmet taleplerinin karşılanması kamu yönetimi kuruluşlarını çeşitli düzenlemeler yapma konusunda harekete geçirmektedir.⁶⁰⁸ Günümüzde toplam

⁶⁰⁵ Akif Özer, Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri”, *Yerel Politikalar*, Ocak-Haziran 2013, s. 100.

⁶⁰⁶ Tokgöz vd., *Yerel Yönetim Sitemleri*; Ökmen, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, Memişoğlu, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları”, Emimi, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri,”

⁶⁰⁷ Tokgöz vd., *Yerel Yönetim Sitemleri*, s. 5.

⁶⁰⁸ Negiz, s. 53.

nüfusun %91,3 seviyesinde ezici bir kısmı kentsel alanlarda yaşamakta olduğu⁶⁰⁹ düşünüldüğünde vatandaş talepli kamusal hizmetlerin büyük bir çoğunluğu yerel otoritelere yönlendirilmektedir. Bu durum aynı paralelde yerel yönetimlerin karşılaştığı hizmet çeşitlerinin ve niceliğinin artması anlamına gelmektedir. Değişen koşullar beraberinde yerel idareler üzerinde değişim yönlü sürükleyici bir etkiyi ortaya çıkarmaktadır.

İç dinamiklerden kaynaklanan reform çalışmaları üzerinde etkili bir diğer unsur merkezi yönetim –yerel yönetim ilişkileri bağlamında merkezi yönetimin baskılayıcı gücü sayılabilir. Bu açıdan bakıldığında merkeziyetçi kamu yönetimi uygulamaları, yerel yönetimler üzerindeki aşırı vesayet anlayışı, hesap verebilirlik, şeffaflık ve katılım yetersizliği, örgütlenme sorunları ve liyakat ve kalitesiz personel istihdamı kaynaklı sorunlar, bürokrasi ve kırtasiyecilik, siyasal yozlaşmaların yaygınlaşması gibi sorunların üstesinde gelebilmek ve bu sorunların ortadan kaldırılması yönelik çabalar yerel yönetimlerde reform çalışmalarını zorunlu kılmaktadır. Yine bu paralelde kamu hizmetlerinin yerel idarelerce karşılanmasında değişen uygulamalar, yöneticiye inisiyatif bırakmayan katı hükümler ve gelenekler, yerel yönetimleri üzerinde yeniden yapılandırma baskısı oluşturmaktadır.⁶¹⁰

Türkiye'nin Doğu-Batı düzleminde ekonomik, sosyal ve kültürel alanlardaki potansiyel açıdan farklar vardır. Bu farkların giderilmesi Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana tüm hükümetlerin gündeminde önemli bir yer tutmuştur. Ancak çeşitli çalışmalar yürütülmesine rağmen, bölgeler arasındaki eşitsizlik istenen seviyeye bir türlü indirilememiştir. Tüm çabalara rağmen bu farklılıkların giderilmesi alanında başarısız olunduğu görülmektedir. Merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerinde merkeziyetçi anlayışın sürdürülmesi yönündeki tercih ve politikalar ile bölgesel eşitsizliğe çözüm bulamayınca kalkınma ve yoksullukla mücadele gibi konuların yerel yönetimlere devri tartışmaları gündeme gelmiştir.⁶¹¹ Söz konusu eksiklik ve sorunların ortadan

⁶⁰⁹ İbrahim Aydın, Salih Çiftçi, “Türkiye’de Kentleşmeyi Etkileyen İtici Faktörler Çerçevesinde Kentleşme Oranın Değerlendirilmesi”, (Ed. Selma Karatepe, vd.), *Yerleşme Merkezleşme Tartışmaları*, IX. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı TODAİE, Ankara, 2015, s. 79.

⁶¹⁰ Emini, s. 41.

⁶¹¹ Tokgöz vd., s. 6.

kaldırılması yönlü tartışmalar ve çabalar yerel yönetim reformlarını gündemde kalmasına sebep olmuştur.

1960'lardan bu yana yerel yönetimlerin karşı karşıya bulunduğu sorunların çözümüne yönelik yapılan çeşitli çalışmalar, hazırlanan raporlar ve tartışmalar varlığı reform çalışmaları açısından “bitmemiş bir senfoni” olarak değerlendirilmektedir.⁶¹² Değişimin dinamik yönü yerel yönetimler açısından yeni koşullara adapte olabilmek açısından sürükleyici bir faktördür. Yeni koşulların ortaya çıkardığı sorunlar ve eksikliklerin giderilmesi anlamında yeniden düzenleme çabaları yerel yönetimler açısından söz konusudur. Bu minvalde uzun bir süre yürürlükte kalan yerel yönetim mevzuatının değiştirilmesi bu koşulların ortaya çıkardığı bir sonuç olarak yorumlanabilir.

Yerel yönetimler alanında yeniden yapılanma ihtiyacı, küreselleşme olgusunun yerel değerler ve farklılıkları önceleyen etkileri, uluslararası kuruluşların politika önerileri ve AB gibi ulus üstü entegrasyonlara üye olma yolunda Türkiye'nin AB standartlarına uyumu için atılan adımlar, yeni kamu yönetimi anlayışının yerinden yönetimci özelliği, hızlı kentleşme, değişen teknolojik koşullar, vatandaşların talep ve beklentilerinin artması ve çeşitlilik kazanması karşısında klasik merkeziyetçi yapı ve bürokratik örgütlenmenin yetersiz kalması gibi dinamikler Türkiye'de 2000'li yıllara gelindiğinde yerel yönetim reformunun hayata geçirilmesi gerekliliğini önemli bir öncelik olarak ortaya koymuştur.

2. 2000 YILI SONRASI DÖNEMDE YEREL KURUMSAL YAPIDA ORTAYA ÇIKAN DÖNÜŞÜMLER

Cumhuriyetin ilk yıllarında hayata geçirilen yerel yönetimler mevzuatı kapsam itibariyle, Osmanlı'dan devralınan idari örgütlenme biçimini önemli oranda muhafaza ettiği ileri sürülebilir. Cumhuriyet dönemin ilk yıllarında belediye ve köy kanunu gibi yerel yönetim kuruluşlarını düzenleyen köklü yasal düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Aynı dönem de 1913 tarihli İl Özel İdaresi

⁶¹² Selçuk Yalçındağ, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.26, Sayı. 1, Mart 1993, s. 26.

Kanunu (İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkati) her hangi bir değişiklik yapılmadan 1987 yılına ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu hazırlanana kadar yürürlükte kalmaya devam edecektir. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu hazırlandığı yüzyılın ortalarına kadar güncel gereksinimlerine karşılık verirken, bu tarihten sonra göç ve kentleşme alanında yaşanan hızlı hareketlilik; yetkileri, işlevleri, mali boyutları derinleşen sorunlar karşısında yetersiz kalan yerel yönetimler için bu sorunların ve darboğazın üstesinden gelmekte yetersiz kalmıştır. Devam eden dönem boyunca yerel yönetimlerin sorunlarının çözümü noktasında atılan reform adımları da beklenen faydayı bir türlü ortaya çıkaramamıştır.⁶¹³

Yerel yönetimler kendilerine uzun yıllar boyunca önyargı ile bakılan ve değişimleri konusunda pek bir mesafe kaydedilemeyen merkezi yönetimin taşradaki uzantıları olarak kısıtlı yerel ve mali özerklik altında, personel ve mali yetersizlikler içinde sunduğu hizmetlerde etkinlik gösteremeyen kuruluşlar olarak eleştirilere konu olmuşlardır.⁶¹⁴ 20. yüzyılın ikinci yarısında önceki bölümlerde bahsedildiği gibi Batı Avrupa ülkeleri yerel yönetimler alanında reform adımlarını atarken Türkiye’de 2000’li yıllara gelene kadar devam eden eleştiriler bir yana yapılan yasal düzenlemeler dahi yerel yönetim anlayışında bir değişimi değil önceki anlayışın sürekliliğinin devamı eğiliminde olduğu ileri sürülebilir.

2002 son aylarında iktidara tek başına gelen Adalet ve Kalkınma Partisi hükümet programında genelde kamu yönetimi özelde ise yerel yönetimler için bir reform ihtiyacını gündeme getiriyordu. Hükümet programında “merkezi idare ile yerel idareler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımı, üniter devlet anlayışımıza dayalı olarak, etkinlik, verimlilik ve çağdaş yönetim ilkelerine uygun olarak yeniden belirlenecektir” denilmektedir.⁶¹⁵ Bu ifade aynı zamanda, merkezi yönetim ve yerel yönetim boyutu ile değişimin rotasını bir biçimde ortaya koymakta olduğu biçiminde yorumlanabilir.

⁶¹³ Metin Özaslan, “Küreselleşme Sürecinin Türkiye’deki Yerel Kurumsal Yapılara Yansımaları”, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 565.

⁶¹⁴ Ünal, s. 189.

⁶¹⁵ Keleş, s. 521.

Türkiye’de kamu yönetimi ve bu arada yerel yönetimler reformu alanında gelişmelerin gerisinde kaldığı ve kamu yönetiminin içinde bulunduğu açmazları ve değişim gerekliliğini konu alan 2003 yılında yayınlanan ‘Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma; Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim’ adıyla Başbakanlık tarafından yayınlanan resmi yayınlar hazırlanmıştır.⁶¹⁶ Çalışma yerel yönetimler açısından da önemli tespit ve hedefler ortaya koymuştur. Bu minvalde çalışmada “ağır bir merkezi vesayet ve yetersiz yerel kaynaklar ile çalışan yerel yönetimlerin, ülkemizin de imzalayarak taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak yeniden yapılanması öngörülmüş ve bu kapsamda yerel yönetimlerin yetki ve görevleri tadadi olarak sayılmak yerine, merkezi idarenin görev ve fonksiyonları belirlenecek, geriye kalan her türlü mahalli müşterek nitelikli görev ve hizmetler yerel yönetimlerin uhdesine verilecektir. denilerek Türk kamu yönetiminin yapılanmasında temel paradigmasının değiştirilmesi yönünde çok ciddi bir hedef konulmuştur.”⁶¹⁷

Bu yaklaşım düzleminde 2005 yılında bu kez Kamu Yönetimi Temel Kanununun adıyla kamu yönetiminde kapsamlı bir değişimi konu alan yasa hazırlanmış TBMM’de kabul edilmesine rağmen Cumhurbaşkanının Meclise tekrar görüşülmek üzere iadesi sonrasında TBMM de tekrar görüşülmemesi ve yasalaşamaması sonucunu doğurmuştur. Tasarıda yerel yönetimlerin sorumluluk sahasına giren görev ve hizmetler için devletin yerel düzeyde örgütlenemeyeceği, doğrudan ihale ve harcamada bulunamayacağı yasaklayıcı bir düzenleme olarak metinde yer aldığı görülmektedir. Ayrıca tasarıda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun olarak, yerel özerkliğin güvenceye altına alındığı biçiminde yorumlanabilecek; yerel yönetimlerin görev, sorumluluk ve yetkilerinin alanlarına giren konularda yasa altı düzenlemeler ile sınırlamalar koyulamayacağı, yetkilerinin kısıtlanamayacağı, yerel hizmetleri zayıflatıcı,

⁶¹⁶ Bkz, Ömer Dinçer, Cevdet Yılmaz, *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003.

⁶¹⁷ Hasan Canpolat, “Türkiye’de Son Dönem Yerel Yönetim Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, (Ed. Nihat Falay vd.), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010, s. 39.

yerelleşme anlayışına aykırı nitelikte kurallar koyulamayacağı hükmü yer almaktaydı.⁶¹⁸

2000’li yıllarla birlikte yönetimde yeniden yapılanma politikaları doğrultusunda bir bütün halinde kamu yönetimi sistemi kapsamlı bir dönüşüme uğramıştır. Dönüşümün yerel yönetimler ayağında merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını yeniden düzenlenerek yerelleşme yönlü adımlar güçlendirilmiştir.⁶¹⁹ Bu adımlar, 2004 yılından itibaren çeşitli yasal düzenlemelerle hayata geçirilmiştir.

Yerel yönetimler alanında son iki yüzyıllık dönemde yapılan bu en kapsamlı düzenlemeler olarak gösterilen ve nerede ise bütün yerel yönetim kurumlarını (Köy Kanunu hariç) içine alan bu alandaki mevzuatı önemli ve ciddi bir değişim ile yeniden hazırlandığı bir yerel yönetim reformu paketi hazırlanmış ve bu doğrultuda, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu arka arkaya çıkarılmıştır. Yerel yönetim sistemi içerisinde tartışmalar yaratan 2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun genel olarak Türk yerel yönetim sistemiyle ilgili kapsamlı ve radikal değişiklikler getirmiştir.

2.1. Yerelleşme Bağlamında Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Dönüşümler

2000’li yılların henüz başlarından itibaren birbirini takip eden yerel yönetim mevzuatında değişiklikler yapıldığı görülmektedir. Bu değişikliklerden ilk olarak gerçekleştirilen ve uygulamaya aktarılan Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmuştur. 1982 Anayasası’nın yürürlüğe girmesinden iki yıl sonra aynı Anayasanın 127. maddesinde büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabilir hükmünden hareketle büyükşehir belediyelerinin yapısıyla ilgili ilk

⁶¹⁸ Keleş, s. 523.

⁶¹⁹ Handan Yıldırım, “ Neo- Liberalizm Ekseninde 2000’li Yıllarda Türkiye’nin Yerel Yönetim Politikasının Analizi”, *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri Kayfor 13 Bildiriler Kitabı*, 15-17 Ekim 2015, Konya 2016, s. 77.

yasal düzenlemeler yürürlüğe sokulmuştur. 3030 sayılı Yasa ile oluşturulan büyükşehir modeli 1984 ile 2004 arasındaki dönemde yirmi yıllık bir dönem boyunca hüküm ifade etmiştir. 2004 yılına gelindiğinde arka arkaya büyükşehir sistemi ile ilgili düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediye sistemine yönelik temel düzenlemelerden kimi henüz yürürlüğe girmeden⁶²⁰ (5019 Sayılı Kanun),⁶²¹ kimi ise muhtelif zamanlarda değişime uğradığı görülmektedir. Bu minvalde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girdiği dönemden itibaren on beş farklı yasa veya KHK ile toplamda Mükerrer madde değişikliği dahil elli sekiz madde üzerinde ek veya değişikliğe gidildiği görülmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu üzerinde yapılan değişikliklerden hiç şüphesiz en kapsamlısı ve önemli değişiklikler getiren yasal düzenleme 06.12.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun ile olmuştur.

2.1.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Yerleşmeye Dair Bulgular

3030 sayılı Kanun döneminden itibaren kentleşme ve metropolitanlaşma olgusu etrafında biriken kentsel sorunların varlığı, büyükşehirlerin küresel ilişkilere açık vitrin özelliği yanında ekonomik, sosyal, kültürel çevresel ve siyasal birçok sorunun merkezi olma durumu hükümet politikasından daha önce devlet politikası olarak görülmesi gerekliliği ifade edilmektedir.⁶²² Bu bağlamda yerel yönetim sistemi içerisinde metropoliten alanların taşıdığı önem nedeniyle 2000'li yılların daha başında devam eden reform çalışmalarının ilk hayata geçirildiği yerler olması anlaşılır gelmektedir.

“Büyükşehir belediyesi yönetim yapısıyla 1984 yılında tanışan Türkiye, bu yapıda dönem dönem değişiklik yapmış ancak; bu sistemde ciddi değişiklik 2000'li yıllarla birlikte yapılmış ve değişim süreci çeşitli unsurlar üzerinden on yıla yayılmıştır. AKP'nin iktidara gelmesinden bir yıl sonra gündeme gelen büyükşehir belediyesi reformu kapsamında yapılan düzenlemenin ilk örneği 5019

⁶²⁰ 5019 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediye sistemi ile ilgili önemli değişiklik, düzenleme ve uygulamalar getiren kanun değişikliği girişimi dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve yasalaşmamıştır.

⁶²¹ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ek ve değişiklik getiren mevzuatı gösterir liste için www.Mevzuat.gov.tr (Erişim Tarihi: 15.01.2017).

⁶²² Ökmen, Parlak, s. 535.

sayılı Kanun olmuştur. Kanunla, nüfus ölçütü üzerinden belli yarıçaplı dairelerle büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi öngörülmüştür. Dönemin Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilip yürürlüğe girememiştir.”⁶²³ Ancak hayata geçirilemeyen bu kanun denemesinden kısa bir süre sonra bu kez 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilerek 20 yıldır yürürlükte olan ve ilk Büyükşehir Belediyesi Kanunu örneği olan 1984 tarihli 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

5216 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ve bu alandaki 3030 sayılı Kanunun ile yürürlükten kaldırılması süreci ile yeni bir reform süreci hayata geçirilmiştir. Yasayla büyükşehir belediyeleri sınırlarına ölçek kriteri getirilmiştir. Kanunun geçici ikinci maddesine göre büyükşehir statüsüne sahip (İstanbul ve İzmit için mülki sınır) il merkezlerinin belediye hizmet alanları nüfus büyüklüğüne göre 20, 30, veya 50 kilometrelik dairesel alanlar içine giren yerler büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktadır. Pergel düzenlemesi olarak adlandırılan bu yöntemle oluşturulan alanlardaki köy tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülen yerleşim yerleri artık büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı haline gelmiştir. Belediye hizmet alanlarına yönelik geometrik formülün yarattığı sıkıntılar 2005 ve 2006 yılında yapılan düzenlemeler ile hafifletilmiştir. Belediye Kanunu ile yapılan Ek düzenlemeye göre büyükşehir belediyesinin sınırları içinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köyler katılma konusunda iki yıl içersinde köy ihtiyar heyeti veya belediye meclislerinin talebi üzerine büyükşehir belediyesi meclisi kararı ile İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile katılma gerçekleşmiş olacaktır.⁶²⁴ Bu değişiklik büyükşehir belediyeleri için hizmet alanlarının genişlemesi anlamına gelmektedir. Bu durum aynı zamanda büyükşehir sisteme eklenen yeni yerleşim alanlarında yaşayan halkın artık büyükşehir nüfusuna eklenmesi demektir. Kısaca yeni düzenlemenin büyükşehirler için hem hizmet alanı hem de hizmet verilen nüfus açısından genişlemesine neden olduğu görülmektedir.

⁶²³ Yıldırım, Neo- Liberalizm Ekseninde 2000'li Yıllarda Türkiye'nin Yerel Yönetim Politikasının Analizi, s. 81.

⁶²⁴ Hüseyin Özgür, “Metropolitan Alanların Yönetimi Deneyimi: Büyükşehir Belediyesi Modelinin Uygulanabilirliği”, (Ed. Bekir Parlak), *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, Dora Yayınları, Bursa, 2010, s. 351.

Büyükşehir belediyelerinde hizmet götürme sınırlarına getirilen mesafe kriteri yanında bir de nüfus kriterinin eklenmiştir. İlk haliyle 5216 sayılı yasanın 4. maddesinde “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyi de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir ifadesi yer almaktaydı. Buna göre bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için aranan ölçüt sadece nüfus kriteri ile sınırlı olmayıp bunun yanında fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik durumlarının uygun olması ve bir yasaya ihtiyaç bulunması gibi koşullara bağlanmıştır. Bu durum yeni büyükşehir belediyelerinin sisteme eklenmesinin zorlaştırıldığı biçiminde yorumlamak mümkündür.

Benzer biçimde büyükşehirlerin kuruluşuna ve kurumsal yapısına ilişkin olarak yasanın getirdiği niteliksel değişimler arasında, büyükşehir sınırları içinde bulunan bütün belde belediyelerinin büyükşehir sistemi içine taşınması da sayılabilir.⁶²⁵ 2008 yılında hazırlanan 5747 sayılı Kanun⁶²⁶ ile büyükşehir yasasında önemli sayılabilecek değişikliklere gidilmiştir. 5216 sayılı yasaya yapılan bu müdahale ile büyükşehir sistemi içerisinde yer alan ilk kademe belediyesi adı verilen belediye tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Böylece büyükşehir belediyeleri büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri biçiminde iki kademeli sisteme dönülmüştür. İlk yerel seçim dönemi ile birlikte mevcut on altı büyükşehir belediyesi içinde kalan 240 belde belediyesi kapatılarak mahalle statüsüne dönüştürülmüştür.⁶²⁷

5216 sayılı Kanunun getirdiği büyükşehir belediyesi sınır ve nüfus kriterine dolayısıyla sisteme yeni bir büyükşehir belediyesi eklenmemiştir. Ancak mevcut büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı genişlemesi ve nüfus sayısının artması durumu ortaya çıkmıştır. Yine söz konusu yasa ile birlikte büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkin temel

⁶²⁵ Erbay Arıkboğa, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli”, *Yerel Politikalar*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2013, s. 59.

⁶²⁶ Bkz, Büyükşehir Belediye Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 22.03.2008, Mükerrer S. 26824.

⁶²⁷ Ozan Zengin, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi” *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı-2, 2014, s. 101.

ilkeler düzenlenmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyeleri mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanması amacıyla yönelik üstlendiği görev, sorumluluk ve yetkiler genişletilmiştir.⁶²⁸

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu genel anlamda 3030 sayılı Kanunda sayılan görevleri tekrar etmekle beraber, büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını genişletmiştir.⁶²⁹ Yasanın yerelleşme ekseninde getirdiği önemli yenilikler de bulunmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyelerinin yetki görev ve sorumlulukları kanunun 7. maddesinde sıralanmaktadır. Liste ilkesine uygun olarak ve ayrıntılı biçimde hazırlanan yetki görev ve sorumluluklar sıralanmakla birlikte, büyükşehir belediyesi hizmet alanı içerisinde kalan alandaki yerel ve müşterek nitelikteki tüm kentsel gereksinimler, hizmette yerellik ilkesi gereğince büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumluluğu altına verilmiştir. 5216 sayılı yasada büyükşehirler hinterlandları ile bir bütün halinde tasarlanmıştır. Buda idarenin bütünlüğü ilkesinin merkezi idare yerine büyükşehir belediyelerince gözetilmesi anlamına gelmektedir.⁶³⁰

Kanunda yer verilen yeniliklerden birisi de ihtisas komisyonlarının oluşturulması ve çalışma prensipleridir. Bu kapsamda kimi komisyonlardan oluşturulması mecburi hale getirildiği gibi, bu komisyonların işleyişinde oy hakkı bulunmaksızın ilgili uzman kişi ve kurumlar ile sivil toplumun bu sürece katılımı teşvik edilmiştir.⁶³¹ Böylece 3030 sayılı Kanunda eksikliği eleştiri konusu edilen yerel yönetimlerin demokratik birimler olma özelliğinin, 5216 sayılı Kanunun getirdiği bu konudaki kazanımları önemli bir ilerleme olarak değerlendirilmektedir. Özellikle sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler gibi kentsel aktörler ile uzman kişi ve kurumların karar süreçlerine dahil edilmeye yönelik çabalar hizmetlerde etkinliği ve verimliliğe önemli katkıda bulunacak girişimler olarak yorumlanmaktadır. Yerel katılım ve yönetim odaklı bu girişim verimlilik ve etkinliği sağlamanın yanında yerel kamusal menfaatlerin

⁶²⁸ Hicran Çelikay, *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, SETA, İstanbul, 2014, s. 17.

⁶²⁹ Öner, *Türkiye'de Belediye Yönetimi*, s. 291.

⁶³⁰ Alpay Günel, Senem Atvur, Kadriye Okutan Dernek, "6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi", *S.D.Ü. İİBF Dergisi*, C. 19, S. 3, 2014, s. 62.

⁶³¹ Mustafa Ökmen, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri: Temel Nitelikler, Sorun Alanları ve Çözüm Arayışları", <http://www.mustafaukmen.org> (Erişim Tarihi: 10.06.2016), s. 9.

korunmasına, çoğulculuk ve katılımcılık sağlanmasına, yerel ve ulusal menfaatlerin örtüşmesine, sivil toplum odaklı katılım imkanının doğmasına zemin hazırlamıştır denilebilir.⁶³²

Büyükşehir belediye kanun ile merkezi yönetimin yerine getirdiği bazı kamusal hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkilerinde yeni bir ilerleme olarak yorumlanabilir. Bu yasa ile merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkileri görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımında değil aynı zamanda büyükşehir belediyesinin karar organları ve bu organların eylem ve işlemleri üzerinde kurulan denetim konusunda da kendini göstermektedir. Bu yeni düzenleme ile bütçe dahil olmak üzere büyükşehir meclislerinin kararlarının vali tarafından tasdikine son verilmiştir. Bu durum idari vesayetin hafifletilmesi anlamına gelmektedir. Büyükşehir meclisinin aldığı kararlar kesinleşmesi sonrasında en geç yedi gün içinde valiye gönderilmesi hükmü getirilmesine karşılık bu hüküm valinin onayı anlamına gelmemekte sadece bilgilendirme ve hukuka aykırı görülen kararlar aleyhine idari yargı mercilerini dava açmakla sınırlıdır.⁶³³ Nihayetinde son karar vesayet makamının değil, yargı kurumlarınınıdır. Büyükşehir meclisleri üzerindeki vesayet yetkisinin hafifletilmiş olması yerelleşme politikası adına önemli bir ilerlemedir.

Yerelleşme politikalarının temel amacı, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin halka en yakın idari kurumlar tarafından sunulmasıdır. Bu bağlamda yerelleşme politikalarının hayata geçirilmesinde ve yerel demokrasinin güçlendirilmesinde yerel yönetim birimlerine önemli sorumluluklar düşmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile belediyelerin görev, yetki ve sorumlulukları yerel nitelikteki müşterek hizmetleri kapsayacak biçimde genişletilmiş olması yerelleşme kapsamında önemli bir ilerlemedir denilebilir. Benzer biçimde yerel karar organlarının kararları üzerinde vesayet yetkisinin azaltılması ve yerel demokrasiyi güçlendirmeye yönelik bir çaba olarak değerlendirmek mümkündür. Yerel nitelikteki karar süreçlerinde, yerel demokrasi, yerel katılım ve yere yönetim gibi değerlerin gözetilmesi oldukça önemli bir adım biçiminde yorumlanabilir.

⁶³² Ökmen ve Parlak, ss. 535-536.

⁶³³ Göküş, s. 319.

2.1.2. 6360 Sayılı Yasa'nın Büyükşehir Belediyesi Sitemine Etkileri: Merkeziyetçi Yerelleşme

5216 sayılı Kanun'un getirdiği düzene, 5747 sayılı Kanundan sonra ikinci önemli müdahale 6360 sayılı Kanun ile olmuştur. Bu düzenleme daha önce İstanbul ve Kocaeli illerini kapsar biçimde ilk uygulama alanına sahipken, 2012 yılında yasalaşan 6360 sayılı Kanun⁶³⁴ hükümleri doğrultusunda İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun, Sakarya, Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Ordu illerini kapsar biçimde genişletilmiştir.

6360 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde “küreselleşmiş bir dünyada, kamu yönetiminde etkililik ve verimliliği artırmak, vatandaşın artan beklentisini karşılamak ve yönetim sürecine daha fazla katılımını sağlamak, parçalı planlar yerine bütüncül bölgesel çapta planlar yapmak, yönetsel kapasitesi düşük yerel yönetim birimlerinin varlığı ve yerel yönetimler arası koordinasyon eksikliği sebebiyle ortaya çıkan kaynak israfını önlemek gerekmektedir” amacıyla böyle bir düzenlemeye gidildiği belirtilmiştir. Aynı zamanda bu düzenlemenin yapılmasında, İstanbul ve Kocaeli'nde geçerli olan büyükşehir belediyesi uygulamasının olumlu sonuçlarına atıf yapılmıştır. Bu iki büyükşehir belediye örneğinde büyükşehir belediye sınıрыyla mülki sınırlarının çakıştırılması uygulamasının hizmetlerin bütünlüğü ve etkinliği açısından iyileşme sağladığı ileri sürülerek bu uygulamanın yaygınlaştırılması gerektiği savunulmuştur.⁶³⁵

30 Mart 2014 Yerel Yönetim Seçimleri sonrasında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun'un getirdiklerine bakılırsa⁶³⁶;

- 14 il belediyesi, büyükşehir belediyesi yapılmış,

⁶³⁴ Bkz, On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması il Bazı Kanun ve Kanun hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun RG: 06.12.2012, S. 28489 ve Ordu İlini Büyükşehir Statüsüne Sokan 6447 Sayılı Kanun.

⁶³⁵ Zengin, s. 102.

⁶³⁶ Fikret Tokgöz, “Giriş”, (Ed. Pınar Uyan Semerci), *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015, s. 11; Arıkboğa, Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, s. 67; Zengin, s. 103.

- Sayısı otuza çıkan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıyla örtüştürülmüş; büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da ilçe mülki sınırlarla çakıştırılmış,
- Büyükşehir belediyesi dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürüldü. Bunların sayısı 559 idi, ancak 33 tanesi, yasa yürürlüğe girene kadar birleşme yoluyla nüfusunu artırmayı başardı
- 5747 sayılı Kanun'dan itibaren iki kademeli (büyükşehir ve ilçe belediyesi) olarak kurulan ve işleyen mevcut büyükşehir belediyesi modelinde, 2.000 nüfus şartına bağlı kalmaksızın, bu ikili modelden dolayı yeni büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan 1.076 belde belediyesi ile 16.500 köy tüzel kişiliğini kaybetmiş ve mahalleye dönüşmüştür,
- Büyükşehir belediyesi olmak için gerekli olan koşul, belediye nüfusunun 750.000'i aşması yerine, il nüfusunun 750.000'in üzerinde olması biçiminde değiştirilmiş,
- Yeni büyükşehir belediyesi olan 14 ilde, büyükşehir belediyesi kapsamında 25 yeni ilçe kurulmuş ve bağlılık değişiklikleri yapılmış, toplam büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 143'ten 519'a çıkmıştır,
- Büyükşehir belediyesi dahilinde ilçe belediyesi olma nüfus ölçütü 50.000'den 20.000'e çekilmiştir.
- Diğer tüm 'katma' süreçlerinde olduğu gibi kapatılarak mahalleye dönüştürülen belediye ve köylere ilişkin devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları öngörülmüş,
- Otuz büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış,
- Kaldırılan il özel idarelerinin yerine bu illerde, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.
- Merkezi yönetim payları yeniden düzenlendi, Maliye payı ise % 5'ten % 6'ya çıktı. Ancak ayrıntılara girmeden, 5779 sayılı yasaya eklenen istisna dolayısıyla (madde 2/3), bu % 1'lik artıştan Maliye'nin bir kaybının olmadığını da belirtmek gerekir.
- Bu değişikliklerle birlikte, Türkiye nüfusunun % 76'sı, coğrafi alanının ise % 50'si Büyükşehir Belediye sınırlarına dahil oldu; Büyükşehir Belediye sınırları bazı illerde ülke sınırıyla örtüşür hale geldi.

6360 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Yasasında yapılan değişikliğin etkileri ilk yerel seçimde ortaya çıktığı gibi kimi sonuçları da ilerleyen zaman dilimi içinde ve uygulamada görülebilecektir. Bu bağlamda 30 büyükşehirdeki tüm köylerin tüzel kişiliğinin sonlandırılması ve aynı yaşam alanlarına mahalleye adı verilmesi çeşitli eleştirilere konu olmuştur. Bir kere belde kelime kökeni itibariyle Arapça kent anlamına gelmektedir. Aynı şekilde kamu yönetimi sözlüğünde beledi kelimesi ise kentsel anlamında kullanılmaktadır. Belediye; kentsel niteliğe sahip bir yerleşim alanında yaşayan sakinlerin müşterek ihtiyaçlarını karşılamaya dönük kamusal hizmetleri gören kamu tüzel kişiliğine sahip karar organları yerel sakinlerin seçimi ile belirlenen idari anlamda özerk kuruluşlardır. Bu kavramsal analiz yani bir yerleşim alanının belediye statüsü aynı zamanda kent olgusu ile yakın ilişkilidir. Türk idare tarihinde bu durum Batı modellenli yerel yönetim kuruluşlarının ilk örneklerinin oluşturulduğu Tanzimat Dönemi reformlarından beri gelenekselleşmiş bir anlayıştır. 6360 sayılı Yasa, kırsal bölgeleri ve bu alanlardaki kırsal yaşam mekanlarını belediye sınırlarına dahil ederek kavramsal bir çelişkiye sebep olduğu ifade edilmektedir.⁶³⁷

Yasa ile büyükşehir sınırları içindeki belde ve köy yerel yönetim kuruluşlarının kapatılması, yerel bir siyasi kimliğin silinmesi olarak yorumlanmaktadır. Geleneksel tarihi özerk yapıları kuruluşlar olarak Köy tüzel kişiliklerinin sonlandırılması yerel demokrasiyi olumsuz etkilediği biçiminde eleştirilere konu olmaktadır.⁶³⁸

Yasa ile mevcut köylerin yüzde 47'sinin tüzel kişiliği sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Bu durum 16.082 köy yerel yönetim birimini kapatılması anlamına gelmektedir. Kamu tüzel kişiliğine sahip köy yerleşim birimlerinin tüzel kişiliği bulunmayan mahalleye statüsüne dönüştürülmesi basit bir idari değişiklik olarak düşünülmemelidir. Tüzel kişiliğe sahip olan köy yönetimleri aynı zamanda birer yerel yönetim birimidir, gelenek ve tarihsel geçmiş üzerine kurulmuşlardır. Köyler sahip oldukları tüzel kişilik sayesinde hak ve ayrıcalıklara sahip orman ve meraları kullanma hakkına sahip bulunan yerel

⁶³⁷ Günel, Atvur, Dernek, s. 62.

⁶³⁸ Tokgöz, Giriş, s 11.

yönetim kuruluşlarıdır. Yasa ile köyler bu hukuksal hak ve menfaatlerinden yoksun bırakılmışlardır. Köylünün yerel yaşam alanları üzerindeki haklarını kaybedeceği ifade edilmektedir.⁶³⁹

Yerel nitelikteki hizmetlerin köy ve kırsal bölgelere sunulmasında yasa yürürlüğe girmeden önce nasıl karşılanıyor ise bu yasa yürürlüğe girdikten sonra da büyükşehir belediyesinin de eklenen imkanları ile sürdürülmesi durumu ortaya çıkmıştır⁶⁴⁰. Tüzel kişiliğin sonlandırılması, bu yerleşim birimlerinin mahalleye dönüşmesi ile birlikte muhtarların bazı yetkilerini ve köy kuruluşlarının da bazı haklarını kaybetmeler, gelirlerin ve karar alma inisiyatiflerinin bir üst yapıya devretmelerinin olumsuzlukları yanında planlama ve yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin karşılanması noktasında görevlerini tam manası ile karşılayamayan köylerin mahalle statüsüne taşınması hizmet alabilirliğinin sağlanmasına olumlu katkılar yapacağı⁶⁴¹ yönündeki gerekçeler genel manada kabul gören görüştür.

Kırsal bölge ve köy yerel sakinleri için sunulan hizmet imkanlarında artış olumlu bir gelişmedir şüphesiz. Ancak yerelleşme bağlamında konuyu ele aldığımızda Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın da ifade bulan hizmette yerindelik ilkesine aykırılık oluşturduğu ileri mümkündür. Şöyle ki; tüm yerel seçmenlerden oluşan karar organı köy derneği olan bu yerel yönetim kuruluşları sahip oldukları salma ve imece adı verilen uygulamalar ile köy kuruluşları diğer yerel yönetim kuruluşlarından daha ilerde halka en yakın yönetim kademesi olma özelliğine sahiptirler. Bu örnek aynı zamanda katılımcı yönetim ve yerelliğin en iyi uygulandığı birimler olarak köyleri göstermemize yeterlidir. 6360 sayılı Yasa ile büyükşehir sınırları dahilindeki 16.082 köyün tüzel kişiliğinin kaldırılıp ilçe belediyesine bağlı mahalleler haline getirilmesi yerindelik ve özerklik ilkesine ters düşmektedir.⁶⁴²

⁶³⁹ Ferit İzci, Menaf Turan, "Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", *S.D.Ü. İİBF Dergisi*, C. 18, S. 1, 2013.

⁶⁴⁰ Çelikay, s. 19.

⁶⁴¹ Şermin Atak, Nahit Bek, "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Mahalle Yönetimlerinde Değişim", (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açılardan Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya, 2015, s. 181.

⁶⁴² Günal, Atvur, Dernek, s. 62.

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde köylerin mahalle statüsüne dönüştürülmesi ile katılım, hizmette yerellik ve özerklik gibi alanlarda yaşanan daralma yerelleşme anlayışı ile örtüşmemektedir. Benzer bir durum büyükşehir sistemi içinde yer alan büyükşehir ilçe belediyesi yapılanması içinde geçerlidir. “Büyükşehir ilçe belediyesi olmak, normal bir ilçe belediyesi olmaktan farklı bir niteliğe sahiptir. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde olmayan bir ilçe belediyesinin, sıradan bir belediyeden farkı yoktur ve Belediye Kanunu’na tabi olarak belediye hizmetlerini herhangi bir idari yapılanmanın (büyükşehir belediyesi) altında olmadan baştan sona kendi başına yürütebilmektedir. Oysa Büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi, belediye hizmetlerinin bir kısmını büyükşehir belediyesi devretmekte ve bir kısmını da paylaşmak zorundadır. Buna ek olarak bazı hizmetlerinin büyükşehir belediyesi tarafından onaylanması/ denetlenmesi, gelirin bir kısmının büyükşehir belediyesine devredilmesi gibi durumlar da söz konusudur.” Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeler üzerindeki bir tür vesayet yetkisini çağrıştıran denetim yetkisini en iyi imara ilişkin alınan kararlar ve bütçe imkanlarının kullanımında görebilmek mümkündür.⁶⁴³

5216 sayılı Yasa’ya göre, nazım planlarının hazırlanması konusunda büyükşehir belediyesi, uygulama imar planlarının hazırlanması konusunda ise ilçe belediyeleri yetkili yetkilendirilmişti. Büyükşehir belediyesi sistemi dışında kalan belediyelerde ise bu yetkinin tamamı belediyelerin kendilerine bırakılmıştı. Birden fazla belediyenin bulunduğu bütünleşik kentsel alanlarda, farklı imar planlarından kaynaklanan bir takım kentsel sorunların ortaya çıktığı bir vakadır. Ancak yeni yasa ile birlikte, tüm il mülki sınırı büyükşehir belediyesi sınırı haline dönüştüğü için büyükşehir belediyesi il sınırlarındaki tüm imar ve planlama düzeninin başlıca sorumlusu ve aynı zamanda ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan imar planlarını denetleme yetkisine de sahip bir konuma geçmiştir. Bu türden yetkilerin ilçe belediyeleri ile paylaşılması yerine tek elde toplanması bu yöntem birimlerinin arasındaki uyuşmazlıklara neden olabileceği ve aynı zamanda

⁶⁴³ Zengin, s. 106.

büyükşehir ilçe belediyelerinin bir yerel yönetim birimi olarak sahip olmaları gereken özerklikle zedelendiği belirtmektedir.⁶⁴⁴

Büyükşehir belediyesi dahilindeki ilçe belediyeleri kendi başlarına idari anlamda bağımsız belediyeler olarak çıkarılarak yetkileri azaltılmış ve büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeler üzerindeki imar uygulamaları ve bütçe imkanlarında olduğu gibi denetim yetkisinin bir nevi vesayet denetimine dönüşmesi özerk yapılı belediyecilik anlayışı ile örtüşmeyen bir uygulama örneği olduğuna dikkat çekilmektedir.⁶⁴⁵

Bunun yanında büyükşehir belediye sınırları dahilindeki yerel yönetim birimlerinin aralarında doğabilecek anlaşmazlıklar konusunda 5216 sayılı Kanuna 6360 sayılı Yasa ile yeni bir çerçeve çizilmiştir. Buna göre 27. maddenin değişik birinci fıkrası ile getirilen yeni düzenleme “Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir” biçiminde düzenlenmiştir. Bu madde ile birlikte aslında büyükşehir belediye kurumu merkezi bir konuma taşındığı ve aynı zamanda ilçe belediye teşkilatları arasında yeni bir kademe şeklinde düşünülebilecek bir hale dönüştüğü söylenebilir. İlçe belediyelerinin kendi aralarında oluşabilecek anlaşmazlıklarda çözümün büyükşehir belediye meclislerine taşınması ve büyükşehir belediyesi meclislerinin ilçe belediyeleri arasındaki ihtilafların çözüne yönelik aldıkları düzenleyici ve yönlendirici karar alma yetkisine sahip olması yerel yönetimlerin birbirinden bağımsız olma ve özerklik niteliğine ters düşmektedir. Bu düzenleme ile birlikte büyükşehir belediyesi, merkezi yönetimle ilçe belediyeleri arasında bir konumda yeni bir otorite biçiminde tasarlanmıştır.⁶⁴⁶

6360 sayılı Yasa üzerine yapılan kimi akademik çalışmaları da dikkat çekilen önemi bir konuda, bu düzenleme ile birlikte mülki idareyi de etkileyecek

⁶⁴⁴ Şenol Adıgüzel, “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, Yıl 6, S. 13-14, 2012, s. 168.

⁶⁴⁵ Tokgöz, Giriş, s. 11.

⁶⁴⁶ Günal, Atvur, Dernek, s. 64.

nitelikte önemli değişimleri içinde barındırıyor olmasıdır. Büyükşehir belediyesi deneyimimizden hareketle, bu yasada ortaya konulan düzenleme esas itibariyle mülki idare üzerinde etki kaymakamlıklar üzerinde ortaya çıkacaktır. Şöyle ki; daha önce kırsal bölgeler genelinde yetkinin mülki idare amirlerinde toplanırken şimdi, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kırsal alana ilgilerinin artması paralelinde, kaymakamlık kurumunun etki düzeyinin azalacağını söylemek yanlış olmayacaktır.⁶⁴⁷

Bu bağlamda 6360 sayılı Yasa'ya kadar belediyelerin görevleri; yerleşim yerlerinin merkez ve sınırlı mücavir alandan sorumlu iken; yeni düzenleme bu anlayışı daha ileri götürerek büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınırları, büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarını da ilçe mülki sınırları kadar genişletmiştir. Bu aynı zamanda mülki yöneticileri yetki sahası ile belediye başkanlarının yetki alanlarının aynı coğrafi mekanlarda birleşmesi anlamına gelmektedir. Bu durumun, atanmışlar- seçilmişler denkleminde seçilmişler lehine güç artışı demektir. Yeni durum yerleşme politikaları açısından olumlu bir ilerleme olarak yorumlanabilir. Ancak bu noktada kamu hizmeti sunumu açısından kırsal bölge ile kentsel mekan ayrımı ortadan kalkmakta; kentsel mekan anlamına gelen belediye tanımı değişmektedir. Bunun yanında, esas olarak bu iki yönetsel birim arasında yetki uyumsuzluğuna neden olabileceği belirtilen yasanın, yerel üzerinde merkezin vesayet denetimini artırarak yerel demokrasinin güçlenmesini, yerel özerkliğin sağlanmasını olumsuz etkileyeceği biçiminde kimi kaygılar da dile getirilmektedir.⁶⁴⁸

6360 sayılı yasal düzenleme ile 30 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri yerel yönetim teşkilatı kaldırılmıştır. Diğer büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olmayan 50 ilde ise il özel idarelerinin varlıkları korunmuştur. Buda ülkedeki il özel idarelerinin % 37'sinin tüzel kişiliklerinin sonlandırılması anlamına gelmektedir. Mevcut İl özel idarelerinin sahip olduğu görev, yetki ve kaynakları (taşınır ve taşınmaz malları) çeşitli kurumlar arasında dağıtılmıştır. Kapatılan illerdeki il özel idarelerinin kimi yetkileri; çeşitli bakanlıklara, bağlı ve

⁶⁴⁷ Arıkboğa, Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, s. 72.

⁶⁴⁸ Günal, Atvur, Dernek, s. 62.

ilgili kuruluşlara, taşra teşkilatına, valiliklere, hazineye, büyükşehir belediyelerine ve onların bağlı ve ilgili kuruluşları ile ilçe belediyelerine devredilmiştir.⁶⁴⁹

Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında bundan böyle daha önce il özel idareleri tarafından yerine getirilen kimi yetkilerde eklenmiştir. Yeni durumda görev sahası genişleyen, daha fazla nüfusa yerel müşterek hizmetler sunmak durumunda kalan büyükşehir belediyeleri yerel yönetimi güçlendirici bir nitelik taşıırken öte yandan daha güçlü yerel yönetim sistemi meydana getirmek adına halka daha yakın köy ve belde belediyeleri gibi yerel yönetim birimlerini kapatılması ile birlikte, bu yetkilerin büyükşehir belediyelerinde toplanması anlamında yerel düzlemde yetkilerin merkezileşmesi sonucunu ortaya çıkardığı da söylenebilir. Bu konuda yasa dikotomik şekilde iki farklı birlikte yapmaya çalıştığı ifade edilmektedir. Yasa ile ortaya gelen yeni büyükşehir belediyesi sistemi aslında yerel yönetimleri merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirmek gibi durumu ortaya çıkarmış olduğu biçiminde yorumlanmaktadır. Kısaca 6360 sayılı Kanun ile oluşturulmaya çalışılan büyükşehir yerel yönetim anlayışı Arıkboğa tarafından “Merkeziyetçi-Yerelleşme” olarak adlandırılmaktadır.⁶⁵⁰

2014 yerel seçim uygulaması sonrasında 6360 sayılı Yasal düzenlemenin bir sonucu olarak Türkiye’deki il özel idarelerinin % 37’si, belediyelerin % 53’ünü (1.591 belde belediyesi), köylerin % 47’sini (16.082 köy) ortadan kaldırıldığı bir durum ortaya çıkmıştır. Çok geniş etki alanına sahip bu düzenleme yurttaş odaklı, katılımcı bir yerel yönetim anlayışı getirip getirmeyeceği konusunda tereddütler taşıdığı ileri sürülmektedir. Yerel yönetimler, yurttaşların katılım imkanlarını artırdıkları ve yerel düzeyde vatandaşlara siyaset ve yönetim tecrübe kazanmalarında faydalı bir tür siyasal eğitim sağladıkları için demokratik sistemin önemli bir yapı taşı görülmekte; yerel bilgi, deneyim ve kapasite bakımından etkin ve verimli hizmet sağlama olanağı sunabilecekleri ileri sürülmektedir. Yerel yönetim kuruluşlarının taşıdıkları bu misyon göz önüne alındığında, daha büyük, daha güçlü yerel yönetim kuruluşları oluşturmak adına ülkedeki yerel yönetimlerin yarıya yakınının tasfiyeye uğraması, aynı zamanda yerel yönetim birimlerinin tercihi ile belirlenen karar organlarının, dolayısıyla

⁶⁴⁹ İzci, Turan, s. 128.

⁶⁵⁰ Arıkboğa, Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli, s. 72.

halkın iradesinin de tasfiyesi anlamına geldiği biçiminde eleştirel değerlendirmelere konu olmaktadır.⁶⁵¹

Kırsal ve kentsel mekan farklılaşmasının ortadan kalktığı büyükşehir belediyesi dahilindeki köy ve belde yerel yönetim tüzel kişiliklerinin sonlandırıldığı yeni durumda Türkiye’de ki büyükşehirlerde yaşayanların toplam nüfusa oranı %76 ulaşırken; toplam yüzölçümüne oranı ise %51 düzeyine yükselmiştir. Ülke genelinde yerel yönetim birimlerinin yarısı tasfiyeye uğradığı bu durumda yeni güç merkezlerinin büyükşehir belediyeleri haline geldiği çalışmanın bu başlığında ele alınmaya çalışılmıştır. Büyükşehirler için yapılan kanuni düzenlemeler ile kapatılan yerel yönetim kuruluşlarının hizmet alanları ve bu alandaki yetkileri büyükşehir belediyelerine taşınırken yine çoğu ilçe belediyelerinin yetkilerini azaltarak, büyükşehir belediyesi karşısında iyice zayıf konuma düşmüşlerdir. 6360 sayılı düzenleme öncesinde dahi Büyükşehir belediye başkanlarının sahip olduğu güç ve yetkiler nedeniyle büyükşehirlerde uygulanan başkanlık modelin “güçlü başkanlık” olarak yorumlanmakta ve eleştirel değerlendirmelere uğramaktaydı. Bu düzenleme sonrasında büyükşehir belediye başkanlarının yetkileri ve otoritesi bir kademe daha artarak “süper başkan!” olarak adlandırılabilir seviyeye taşındığı değerlendirilmektedir.⁶⁵²

Kısaca 2000’li yıllar Türkiye’de kamu yönetimi ve özelde yerel yönetim sisteminde önemli değişikliklerin hayata geçirildiği yıllardır. Yönetimde yeniden yapılanma süreci olarak gösterilen bu zaman diliminde yerelleşme adına önemli girişimlerin olduğu, devletin ve kamu yönetiminin görev, yetki ve sorumluluklarının yerele, taşra kuruluşlarına, sivil topluma piyasa ve özel sektöre devredilme süreci ortaya çıkmıştır. Ancak 2011 yılında kurulan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı özellikle kentsel dönüşüm konularında yetkileri kendi bünyesinde toplaması ve 6360 sayılı yasanın büyükşehir sistemine getirdiği değişiklikler nedeni ile yerelleşme adına yerel yönetimlerin kapasitesini ve özerkliğini zayıflattığına dikkat çekilmektedir. Özellikle 30 ilde oluşturulan yeni büyükşehir modeli sonrasında yerel devletçikler veya yerel kralcıklar yaratması

⁶⁵¹ Günal, Atvur, Dernek, s. 67.

⁶⁵² Gökhan Zengin, “Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkeziyetçi Yerelleşme Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerine Etkileri”, (Ed. F. Neval Genç), *Kamu Yönetiminde Değişim XII. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı*, Aydın, 2014, s. 347 ve 368.

endişesi dile getirilmekte ve yerelde oluşturulan bu merkeziyetçi eğilim eleştirilmektedir.⁶⁵³

Büyükşehir belediye sisteminin yerelleşme bağlamında değerlendirildiği bu kısımda 2004 yılı sonrası yürürlüğe giren 5216 sayılı Yasa Türkiye'deki büyükşehir belediye sisteminde büyük yenilikler getirdiği bu alanda önceki 3030 sayılı yasa döneminde biriken sorunları çözümü ve hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak amacı üzerine inşa edildiği söylenebilir. 5216 sayılı yasa ilk demokratik katılım boyutuyla ve yerel özerklik ve hizmette yerellik ilkesi etrafında yerelleşme adına mükemmel bir çerçeve olmamasına rağmen önemli kazanımları da içinde barındırdığı değerlendirmesini yapmak mümkün. Ancak bu temel yasanın 2012 tarih ve 6360 sayılı yasa ile ek ve değişikliklerin yapılması sonrasında ortaya çıkan yeni büyükşehir modelin üzerinden yerelleşme, yerel demokrasi, katılım, özerklik ve hizmette yerellik gibi göstergeler üzerinden yapılan bir değerlendirmede elde edilen bulgular, yerelleşme bağlamında bir daralma anlamına geldiği biçiminde yorumlanabilecek bir sonuca bizi götürmektedir denilebilir.

2.2. Yerelleşme Bağlamında 5393 Sayılı Belediye Kanunu İle Ortaya Çıkan Değişimin Değerlendirilmesi

Çalışmanın önceki bölümlerinde genel hatları ile bahsedildiği gibi Türkiye'de yerel yönetimler, merkezi idarenin vesayeti altında var olagelmıştır. Bu anlayış çerçevesinde yapılan düzenlemeler, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamaktan öte çoğunlukla hayata geçirilen plan ve programlar merkezi idarenin politikalarına hizmet etmek gibi bir amacı önelediği ileri sürülebilir. 2000'li yıllarda arkaya arkaya ve kapsamlı sayılabilecek yerel yönetimler alanında yapılan reform çabaları; neo-liberal yönetim anlayışı, küreselleşme, ekonomik koşullar, AB, Dünya Bankası, IMF, OECD, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası aktörlerin etkisi ve yine yerel yönetimlerin içinde bulunduğu yapısal-işlevsel sorunlar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak bölüşümü sorunları ve performans açığı gibi iç dinamiklerden kaynaklanmaktadır.

⁶⁵³ Gül, vd., ss. 20-23.

Bu açıdan; kamu yönetimi reformunda yerelliğin önem kazanmasında, asıl hızlandırıcı faktör bu sayılan dinamikler olduğu değerlendirilebilir.⁶⁵⁴

1930 yılından yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, 9 Temmuz 2004 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5215 sayılı Kanun ile değiştirilmiştir. Ancak kısa bir süre sonra 07.12.2004 tarihinde Mecliste kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu belediyelere ilişkin yeni bir düzenleme olarak yürürlüğe girmiştir. Türkiye’de belediye yönetimlerine ilişkin bu temel kanun Anayasa Mahkemesi’nin 5272 sayılı Belediye Kanunu’nu "TBMM’de yapılan oylamanın usulüne aykırı olduğu" gerekçesi ile iptal etmiş bahsedilen eksiliğin giderilmesi için altı aylık bir süre verilmiştir. Bu süre zarfında bahsedilen eksiklikler giderilmiş ve aynı zamanda gelen talepler üzerine ve ortaya çıkan sorunlar da dikkate alınarak kanunda bazı temel değişiklikler de yapılmıştır. 13 Temmuz 2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bu alandaki temel kanun halini alırken önceki 5217 sayılı Belediye Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır.⁶⁵⁵

5393 sayılı Belediye Kanunu’na hangi nedenle ihtiyaç duyulduğu ve hazırlandığı TBMM’ye sunulan genel gerekçede şu şekilde ifade edilmiştir.⁶⁵⁶ “Bütün dünyada toplumsal yapı ve ilişkileri derinden etkileyen hızlı bir değişim ve dönüşüm 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 bırakmış, neyi nasıl yapması gerektiğinden hareketle, devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerinde tartışmalara yol açmıştır.”

Kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına yol açan bu tartışmalar, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirmiştir. Geleneksel temsil yönteminin yeterli olmadığı, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğu bilinmektedir.

⁶⁵⁴ Handan Yıldırım, s. 81.

⁶⁵⁵ Öner, Türkiye’de Belediye Yönetimi, s. 32.

⁶⁵⁶ 5393 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm> (Erişim Tarihi: 10.01.2017).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, yönetimde etkinlik ve verimliliği temel almaktadır. Geleceğin belirsizliklerine karşı hazırlıklı olma, hızlı karar alma ve sorunlara süratle uygun çözümler bulma, değişime uyum sağlamanın temel gerekleridir. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, mahallî idarelerde de bir dönüşüm ve değişimi gerekli kılmaktadır. Mahallî idarelerin teşkilât yapıları, görev ve yetkileri, çalışma yöntemleri ve süreçleri ile amaçları da değişimin konusu olacaktır. Bu idarelerde aşırı bürokratik yapıların kaldırılması, etkin çalışan esnek ve daha küçük birimlerin oluşturulması, çalışma yöntem ve süreçlerinin sorgulanması gerekmektedir.

Esnek ve yatay örgütlenme yanında geleceği öngören stratejik yönetimin öne çıkması; kamunun girişimci ve rekabet edebilir olması gerektiğine vurgu yapılması ademi merkeziyetçilikle de uyumlu olan bir durumdur. Kamu hizmetlerinin sunumunda mahallî idarelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi, merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini de zorunlu kılmaktadır.

Dolayısıyla mahallî idarelerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi, bu idarelerin yönetim yapı ve anlayışlarında da buna uygun değişimleri gerektirmektedir. Gün geçtikçe yenilenen ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaç ve beklentilerin daha iyi karşılanabilmesi, bu alandaki çağdaş değişim ve gelişmelerin yeterince kavranmasından geçmektedir. Yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetlerden yararlananların memnuniyetini artırmak, hukuka uygunluğu, etkinliği ve verimliliği sağlamak için vatandaş taleplerini temel alan bir anlayışı yönetime hakim kılmak gerekmektedir. Sonuca, yani çıktılara odaklanan bir yönetimde hesap verebilirliği, açıklığı, saydamlığı, katılımı, öngörülebilirliği kapsayan mekanizmalara ihtiyaç bulunmaktadır.

Belediyelerin mevcut teşkilât ve personel yapısı kentsel hizmetleri karşılamada yetersiz kalmıştır. Etkin olmayan, katı ve hantal teşkilât yapısı etkili ve verimli hizmet sunmanın önündeki en önemli engellerden biridir. Teşkilât yapısından ve mevzuattan kaynaklanan dağınıklık, bürokrasiyi ve verimsizliği artırmanın yanında, her alanda değişik sorunlara yol açmaktadır. Personel istihdamında detaylara kadar bütün usuller merkezî idarece belirlenmektedir.

Nitelikli ve yetişmiş personelin kaliteli hizmet sunma bakımından taşıdığı önem göz önüne alındığında, belediyelerin içinde buldukları yetersizlik anlaşılacaktır.

Sonuç olarak ülkemizde belediyeler, mahallî idare özerkliğinin gerektirdiği bağımsız karar alma, açıklık ve katılımı sağlama mekanizmalarına sahip olmadıklarından demokratik nitelikleri zayıf olan kurumlardır. Anayasanın 127. maddesinde "mahallî müşterek" ihtiyaçların mahallî idarelerce karşılanacağına hükme bağlanmasına karşılık yasal düzenlemelerde bugüne kadar bu ilkeye yeterince uyulduğu söylenemez. Bu nedenle, belediyelerimiz bugün yerel kamu hizmetleri alanında çağdaş eğilimlerin aksine genel yetkili değillerdir ve gelirleri görevlerini karşılamaktan uzaktır; kurumsallaşamamışlardır, yönetim kapasiteleri zayıftır, etkin ve verimli hizmet sunamamaktadır.

Bu düşüncelerin bir sonucu olarak, mahallî idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri tasarıya yansıtılmaya çalışılmıştır.

Yerel yönetimlerin değişen devlet yapısı içinde sahip olması gereken yetki, görev ve kaynaklar bakımından yetersiz kaldığı, değişen koşullara göre yeniden yapılandırılması gerektiği; bu bağlamda mevcut yerel yönetim sisteminin, merkezi yönetimin taşra kuruluşu görüntüsü sergilediği, yerel yönetimlerin idari ve mali bakımdan özerkliğinin zayıf olduğu, yerel nitelikteki kararların alınmasında bağımsız karar alam, şeffaflık ve katılım mekanizmalarının tam işletilmediği yerel demokratik nitelikler yönünden yetersiz olduğu yasanın genel gerekçesinde önemle vurgu yapılan konular arasındadır. Yerel yönetimlerin artan önemine binaen ve tüm bu eleştirilen noksanlıkların giderilmesi, yerel kamusal hizmetlerin halka daha etkin, verimli, sunulması amacı yasanın oluşturulmasındaki taahhütler arasında sayılmıştır.

Kanunun gerekçesinde de sayılan mahallî idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel yönetim reformu, yurttaş girişimleri gibi temalar çok telaffuz edilmesine rağmen hayata geçirilememiştir. Ancak 2000 yılı sonrası yasal düzenlemeler ve uygulamalarında önemli dönüşüm ve gelişmeler yaşanmıştır.⁶⁵⁷

⁶⁵⁷ Ernur Genç, "Demokratikleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler", *Akademik İncelemeler Dergisi*, C.10, S.1 2015, s. 281.

5393 sayılı Belediye Kanununun idari hayatımıza girmesi ile birlikte yasanın genel gerekçesinde vurgulanan eksiklikler giderilmesi ve taahhütlerin hayata geçirilmesi anlamında önemli yenilikler getirmiştir. Bu bağlamda yasada öne çıkan yeniliklerden biri yerel katılım olgusu ile ilgilidir.

Katılım kavramının Türkiye yerel yönetim mevzuatı içerisindeki yeri yeni değil; 1930 yürürlüğe giren 1580 sayılı önceki Belediye Kanunu'nun 13 maddesinde "Halkın Belediye Yönetimine Katılımı"nı anlatmak üzere yer alan bir madde bulunmakta idi. Ancak birkaç cılız girişim dışında bu maddeyi yaşama taşıyabilecek siyasi bir irade ortaya çıkmamıştır. Bu kez 5393 sayılı kanunun hemşehri katılı maddesi olan 13. madde geliştirilerek korunduğu ve kent konseyi yönetmeliğini çıkarıldığı 2006 tarihi itibarıyla belediye yönetimine katılımın bir yolu daha açılmış oldu. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda 13. maddesi hemşehri hukuku başlığını taşımaktadır. Buna göre kapsamında hemşehri tanımı yapılmış ve belediye ve hemşehrilerin karşılıklı yükümlülükler düzenlenmiştir. Madde birinci fıkrasında herkes, ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir denilmekte ve devamında ise hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri konusunda bilgilendirme, belediye kurumu tarafında insan onurunu zedelemeyecek şartlarda yapılmak zorunluluğu olan yardımlardan faydalanma hakkı vardır denilmektedir.⁶⁵⁸ Kanunda yer verilen bu hüküm kapsamında katılımın hemşehriler açısından bir hak olduğuna vurgu yapılmıştır.

Kent konseyi 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu (madde 76)⁶⁵⁹ ile yasal statüye kavuşturularak tüm ülkeye yayılmak istenmiştir. Katılım hakkının kullanımına ilişkin imkanlar genişletilmiştir. İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan, kent konseyi yönetmeliğinde kent konseyinin görevleri yönetmeliğin 6. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre demokratik katılımı yaygınlaştırmak,

⁶⁵⁸ İkbal Polat, "Bir Katılım Deneyimi Olarak Nilüfer Mahalle Komiteleri", (Ed. Korel Göymen vd.), *Katılımcı Yerel Yönetimler*, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, 2014, ss. 116- 117.

⁶⁵⁹ 5393 sayılı Belediye Kanunu'na 76 maddesinde yer verilen hali ile göre kent konseyi, "kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır." ve "Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar."

hemşehrlik hukuku ve ortak yaşam bilincini geliştirmek, çok ortaklı ve çok aktörlü yönetim anlayışını benimsetmek, sürdürülebilir kalkınma için planlama yapmak, kentsel stratejiler için ortak aklın oluşturulmasında katkıda bulunmak, uzlaşma kültürünü geliştirmek, kentin değerlerine sahip çıkmak, kentin kaynaklarının adil, etkili ve verimli kullanımına katkı yapmak, çevre sorunları ve yoksullukla mücadele etmek, sivil toplumun gelişmesine katkı sağlamak, çocukların, gençlerin, kadınların ve engellilerin katılımını sağlamak, kent yönetiminde saydamlık, katılım, hesap verebilirlik ve öngörülebilirlik gibi ilkelerin gelişmesine katkı yapmak gibi kent konseyinden beklenen görevler sayılmıştır. Yönetmelik hükümleri doğrultusunda kent konseylerinden çalışmalarında (madde 7) katılım ve yerinden yönetim ilkelerini ön planda tutmasını, tarafsız bir yaklaşımla görüş ve öneri oluşturmasını, katılımçılığı ve ortak akla dayanan uzlaşmayı esas almasını ve sonuç odaklı çalışma kültürünü benimsemesini” talep etmektedir. Madde 12 de ise kent konseyi istişarî nitelikte bir birimdir; belediye meclisine görüş bildirir denilmektedir.⁶⁶⁰

Türkiye’deki kent konseyi pratiği üzerine eleştirel bir değerlendirmede bulunan Demirci’ye göre⁶⁶¹, Türkiye’de 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile yasal statüye kavuşan kent konseyler, dış dinamiklerin istekleri ve merkezi yönetimin teşviki ile hayata geçirilen yönetim söylemini yerleştirmeyi amaçlayan tepeden inme bir katılım modeli olarak görülmektedir. Bu modelde amaç kendini dışlanmış hisseden kişi ve grupların kendilerini ifade edebilecekleri bir platform oluşturmaktan ziyade uluslararası düzeyde belirlenmiş politikaların yerel düzeyde uygulamasını kolaylaştıracak yapılar oluşturmaya yardımcı olmak gibi gündemi olduğu ileri sürülmektedir. Siyasi kadrolardan veya bürokratlardan halka yetki ve otorite aktarımını amaçlayan bir katılımdan bahsedebilmenin mümkün olmadığı ifade edilmektedir. Kent konseyi pratiğinde çoğunlukla resmi kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri bir araya gelerek kentle ilgili gördükleri sorunları belediye meclisine görüş olarak bildirmek üzere toplanmaları yönü ile ele alındığında bile kent konseyi “katılımcı” değil “temsili” bir yapı olduğunun işareti olarak yorumlanmaktadır. Katılımı otorite paylaşımı

⁶⁶⁰ Mustafa Demirci, “Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 19, S. 1, 2010, ss. 32-34.

⁶⁶¹ Demirci, ss. 35-42.

olarak görenler için kent konseyleri yoluyla katılım, sembolik bir katılım türü olarak yetersizliği dile getirilmektedir

Katılım bir anda ortaya çıkabilecek ve kısa sürede istenilen düzeye ulaşabilecek bir olgudan ziyade zaman alabilecek bir süreçtir. Vatandaş açısından bu süreç daha ağır ilerlemektedir denilebilir. Keza vatandaş açısından sürece yapılan katılım girişiminin sonuçlarını görebilecekleri çeşitli teşviklerin oluşturulması gerekmektedir. Katılımcı girişimlerin istenileni sağlayabilmesi için sesini duyurmasını sağlamaya yönelik teşvikin sağlanmasına ve kapasitenin geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.⁶⁶²

Yukarıdaki paragrafta bahsedilen eleştirel değerlendirme yanında kent konseyleri aracılığı ile halkın karar alma süreçlerine katılımının sağlanması ve kentlilik bilincinin oluşturulması amaçlanmış olduğu konusu da başka bir görüşü yansıtmaktadır. Kent konseylerinin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, üniversiteleri, ilgili sivil toplum örgütleri, siyasi partiler, kamu kurum ve kuruluşları, mahalle muhtarları gibi temsilcilerin katılımını ile oluşmaktadır. Çok geniş bir yelpazede temsilciyi içine alan konsey belediyeler faaliyetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlamak gibi bir işlev gördüğü, konseyin kentsel alanla ilgili tespit ettiği sorunların belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme taşımak ve burada değerlendirmek gibi görev üstlendiği belirtilmektedir.⁶⁶³

5393 sayılı Yasa'da belirtilen bir diğer katılım yolu ise belediyelerde oluşturulan ihtisas komisyonları toplantılarına ve belediye meclis çalışmalarına çok geniş yelpazeden katılımcılara ve hemşehrilere toplantılara katılmaları ve komisyonlarda oy hakkı olmaksızın görev ve faaliyet alanlarına giren konularda görüş bildirmeleri olanağı bulunmaktadır. Bu yolla katılımın artırılması amaçlanmıştır.⁶⁶⁴ Belediye kanunu değişen koşullara uygun olarak kanunun genel gerekçesinde de ifade edildiği gibi değişen koşullara paralel biçimde katılımcı bir yönetim ilkesini içinde barındıran düzenlemeler getirmiştir.

⁶⁶² Leyla Şen, "Katılımcı Yerel Yönetim", (Ed. Korel Göymen vd.), *Katılımcı Yerel Yönetimler*, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, 2014, s.72.

⁶⁶³ Memişoğlu, s. 60.

⁶⁶⁴ Memişoğlu, s. 61.

Yerel yönetimlerde katılımın bir diğer türü de halk oylamasıdır. Belediye kanununa göre bir köy yerleşim biriminde belediye kurulabilmesi için mahalli seçim kurulu tarafından yapılacak seçimde o yörede yaşanan yerel seçmenlerin tercihi sandıkta alınması gerekmektedir(Madde 4). Benzer biçimde bir belde, köy veya bunların bazı kısımlarının bir başka beldeye katılabilmesi için katılmak isteyen köy veya belde veya bunların kısımlarında başvuruya ilişkin oylama yapılır (madde 8). Bu şekilde yerel halkın tercihleri dikkate alınarak kararlar verilir.

Merkezi yönetim yerel yönetim ilişkisinde önemli bir alan idari vesayet ve yerel özerklik konusunda yasa önemli ve önceki 1580 sayılı Belediye Kanun ile kıyaslandığında oldukça ileri bir konumda olduğu söylenebilir. 5393 sayılı Yasa merkezi yönetimin ve mülki idare amirlerinin belediyeler üzerindeki var olan vesayet yetkilerini kısıtlamış, bunun yerine daha katılımcı ve özerk belediye yönetimleri oluşturmayı amaçlamıştır. Bu bağlamda, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisi önemli ölçüde hafifletilmiştir. Belediyelerin karar organı olan belediye meclislerinin aldıkları kararlar üzerinde hukuka aykırı buldukları meclis kararlarını mahkemeye götürme seçeneği dışında önemli vesayet yetkileri kalmamıştır. Mülki idare amirlerinin daha önce var olan belediye meclis kararları üzerindeki iptal, yürürlüğünü sonra bırakma ve kararları değiştirerek onaylama biçiminde uygulanan vesayet yetkisine son verilmiştir. Belediyelerin borçlanmalarına izin veren borçlanma sözleşmesinde mülki idare amirinin onayı kaldırılarak bunun yerine gelirlerle orantılı borçlanabilme kriteri koyulmuştur. Beledilerin diğer makamlarla doğrudan resmi yazışmalarda bulunabilmeleri imkanı verilmiştir⁶⁶⁵. Tüm bunlar merkezi yönetimin sıkı kontrolü altında ve merkezi yönetimin bir taşra kuruluşu görünümüne sahip belediye yerel yönetimler açısından ileri bir adımdır. Vesayetin hafifletildiği bu alanlar özerkliğin genişletilmesi ile doldurulmuştur.

5393 sayılı Belediye Kanunu belediye teşkilatlarına yüklediği görev ve sorumluluklar aynı kanunun 3. Bölümünde sayılmıştır. 14. maddede düzenlenen hükümlere göre belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

⁶⁶⁵ Gül, vd., s. 156.

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. (Mülga son cümle: 12/11/2012-6360/17 md.) (...)(Ek cümleler: 12/11/2012- 6360/17 md.) Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler, kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır. Diğer belediyeler de mali durumları ve hizmet önceliklerini değerlendirerek kadınlar ve çocuklar için konukevleri açabilirler.

b) (...)⁶⁶⁶ Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. (Değişik ikinci cümle: 12/11/2012-6360/17 md.)

Gerektiğinde, sporu teşvik etmek amacıyla gençlere spor malzemesi verir, amatör spor kulüplerine ayni ve nakdî yardım yapar ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan öğrencilere, sporculara, teknik yöneticilere ve antrenörlere belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir⁶⁶⁷.

5393 sayılı Belediye Kanunu, önceki 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda farklı olarak belediye kuruluşlarının tek tek görevlerini sayan ve sınırlayan liste

⁶⁶⁶ Bu maddenin birinci fıkrasının (b) bendinde yer alan "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir;..."ifadesi Anayasa Mahkemesi'nin 24/1/2007 tarihli ve E. 2005/95, K. 2007/5 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

⁶⁶⁷ 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanununun 17 nci maddesiyle bu bendin birinci cümlesinde yer alan "sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir;" ibaresinden sonra gelmek üzere "mabetlerin yapımı, bakımı, onarımını yapabilir;" ibaresi eklenmiştir.

usulü terk edilerek bunun yerine belediyelerin hizmet alanlarının sayıldığı genel yetki ilkesinin kabul edildiği bir anlayışa geçilmiştir. Bu tercih çağdaş yaklaşımla uyumlu bir adımdır. Bunlardan başka aynı kanunda Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur (Madde 14/ 5) hükmüne yer verilerek Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda öngörülen "hizmette yerellik" (subsidiarite) ilkesi paralel bir biçimde düzenleme hayata geçirilmiştir.⁶⁶⁸

Genel ve yerel mahiyetteki kamu hizmetlerinin karar, planlama, ve vatandaşa sunulması, ve bunlara ilişkin idari yapıların ve yönetim esaslarının karakteristiği açısından bakıldığında, Türkiye'de yerel yönetimler 2000 yılın sonrası yerel yönetimler alanında yapılan düzenlemelere gelinceye kadar merkezi yönetimin taşradaki idari veya icracı temsilcileri, uzantıları ya da belli oranda taşra teşkilatının unsurları olma özelliği sergilemişlerdir. Yerel yönetimler, merkezi yönetim tarafından belirlenen yerel mahiyetteki kamusal hizmetleri yine merkezi yönetimin sıkı gözetim ve denetimini esas alan idari vesayet denetimi altında, hizmetlerin kararlaştırılması ve planlanması konusunda sınırlı takdir yetkisine sahip bir kapsamda faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Tanzimat döneminden itibaren devam eden süreç boyunca ülkemizde yerel yönetimlerin idari siyasi ve mali açıdan yeteri kadar güçlü olmadıkları bir yerel yönetim geleneğimiz oluşmuştur. Bu kapsamda 2005 yılında yürürlüğe giren belediye kanunu ve diğer yerel yönetim kanunları, Türk yerel yönetim sisteminde, merkezi yönetim - yerel yönetim anlayışına hakim olan geleneksel eğilimi, çağdaş gelişmelere uygun biçimde dönüştürme anlayışı içinde yerelleşmeyi esas alan; yetki, göre ve sorumluluk anlamında daha güçlü, işleyiş açısından katılımcı demokratik bir yönetim birimleri oluşturma çabaları olarak değerlendirilmektedir.⁶⁶⁹

Yerelleşme düzeyinin geçerli ilkelerinin başında özerklik ve demokratik yerel yönetimler gelir.⁶⁷⁰ Buna ek olarak katılım imkanları, hizmette yerellik ve bu kapsamda yerel idarelerin üstlenmiş oldukları görev, yetki ve sorumluluk

⁶⁶⁸ Bekir Parlak, "Yerel Yönetim Reformları Perspektifinden Temel Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler", (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, 2015, ss. 100-101.

⁶⁶⁹ Kösecik ve Özgür, s. 10.

⁶⁷⁰ Ökmen ve Parlak, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, s. 260.

düzeyi de belirleyici nitelikler arasında gösterilebilir. Belediye kanunlarında yapılan değişikliklerle getirilen yenilikleri vesayet açısından getirilen yenilikler ve genişleyen yerel özerklik pratiğinin hayata geçirilmesi anlamında getirilen yenilikler, katılımcılık açısından getirilen yenilikler yetki ve sorumluluk açısından getirilen yenilikler güçlü demokratik yerel yönetimler oluşturma açısından önemli bir düzenlemedir. Bu anlamda söz konusu düzenlemede genel eğilimin, mevcut merkezîyetçi anlayışın hafifletilmesi ve yerelleşme adımlarının geliştirilmesi yönünde olduğu söylenebilir.

2.3. Dönüşümü Anlamlandırmak İçin 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Analizi

İl özel idarelerinin temelleri, Osmanlı devletine dayanan ve Cumhuriyet'e miras kalan idari yapılar arasındadır. Osmanlı devletinde idari yapıda önemli değişim ve dönüşümlerin yaşandığı 19. yüzyılın ikinci yarısı, merkezileştirme adımlarının bir yansıması olarak, bu kurumların nüvelerinin olduğu bir dönemdir. Temelleri 1864 Vilayet Nizamnamesi'ne dayanan ve 1913 yılında yasal altyapıya kavuşturulmuş olan il özel yönetimleri sonraki dönemler boyunca da çeşitli kereler değiştirilerek ve nihayet Cumhuriyet döneminde hızlanan merkezîyetçilik anlayışının bir uzantısı olarak içi boşaltılan bir yerel yönetim kurumu görünümüne kavuşmuştur. İlk önemli değişim yapıldığı 1987 yılına kadar, Osmanlı dönemden kalma yasalarla yönetilen il özel yönetimleri bu tarihte çıkarılan 3360 sayılı Yasa yeniden düzenlenmiştir. Ve nihayet il özel idareleri 22 Şubat 2005 yılında kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile tamamen yeniden düzenlenmiştir.⁶⁷¹

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun öncesinde 3360 sayılı Yasa'da il özel idaresi anayasadaki il yönetimlerine dayanılarak tanımlama yapılmaktaydı. Bu halde il özel idarelerinin tüzel kişiliği ve il düzeyinde yerel nitelikli hizmetleri yürüten bir idari kuruluş olarak açıklanmaktaydı. 5302 sayılı Kanun'da bu genel özellikleri yanında bir tanımının daha eklendiği görülmektedir. Kanunun 3. Maddesinde, İl özel idaresi: "İl halkının mahallî müşterek nitelikteki

⁶⁷¹ Canpolat, s. 40.

ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım önceki yasal metinde yapılan tanımdan farklıdır. Tanımdan hareketle, yasama organı tarafından il özel idarelerinin mümkün olduğunca özerk ve yerleşme ilkesi çerçevesinde bir yere oturtulmaya çalışıldığı biçiminde yorumlamak mümkündür.⁶⁷²

5302 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde ülkelerin yaşadığı değişim ve dönüşümden bahsedilmekte ve artık yönetimlerin bu değişim ve dönüşümler karşısında daha demokratik, daha küresel ve yerel pozisyonlar almaya zorlandığı ifade edilmektedir. Genel gerekçede yeni durumun, kanun hazırlanırken dikkate alındığı, yerindelik ilkesi göz önünde bulundurularak, daha demokratik, daha katılımcı, daha şeffaf bir yapının oluşturulması, hizmetlerin yerindelik ilkesinin bir koşulu olarak halka en yakın yerde ve en uygun usullerle sunulacak olması hatırlatılmaktadır.⁶⁷³

Yerleşme bağlamında yasanın getirdikleri incelendiğinde, yasanın il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarını düzenleye henüz 6. maddesinde il özel idaresinin görevlerinin genişletildiği görülmektedir. Kanunun bu maddesine sonraki dönemde yapılan düzenlemeler ile eklenen hükümler ile il özel idarelerinin görev kapsamının genişletilmeye devam edildiği görülmektedir. Söz konusu bu görevler mahalli müşterek niteliği göz önünde bulundurularak;

“Gençlik ve spor Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,”

⁶⁷² Süleyman Yaman Kocak, Veli Kavsara, “5302 Sayılı Kanun sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 10, S. 20, 2012, ss. 62-63.

⁶⁷³ Nazım Kartal, *Muhassıllık Meclislerinden 5302 sayılı Kanuna Türkiye’de İl Özel İdareleri*, Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi Yayınları, 2012, ss. 147-148.

“İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, Yapmakla görevli ve yetkilidir.”

“Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilir. Aktarma işlemi ilgili bakanın onayıyla yapılır ve bu ödenekler tahsis amacı dışında kullanılamaz. İş, il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılır. İl özel idareleri de bütçe imkanları ölçüsünde bu yatırımlara kendi bütçesinden ödenek aktarabilir. Bu fıkra göre, bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları tarafından aktarılacak ödenekler ile gerçekleştirilecek yatırımlar, birinci fıkrada öngörülen görev alanı sınırlamasına tabi olmaksızın bütün il sınırları içinde yapılabilir.”

“İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır”

Kanun ile il özel idarelerine verilen bu göre ve sorumluluklar yerel nitelikteki görevlerin neredeyse sınırsız biçimde il özel idarelerine aktarıldığı biçiminde yorumlanmaktadır. Ancak yerleşme adına olumlu bu adım, il özel idarelerinin bütçeleri ile birlikte düşünüldüğünde kağıt üstünde kalabilecek bir sonuç doğurabileceğine dikkat çekilmektedir.⁶⁷⁴

Aynı madde de “il özel idaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır” denilmektedir.

Hizmetlerin paylaşılmasında “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramının ve yine hizmetlerin sunumunda “hizmette yerellik” ilkesinin gözetilerek bir

⁶⁷⁴ Kartal, s. 154.

planlamanın hayata geçirilmiş olması yerelleşme adına önemli bir gelişme olarak görülebilir. Bununla birlikte il özel idareleri, il mülki sınırları içinde ancak daha çok belediye sınırları dışında kalan kırsal bölgelerde ve köy yerleşim birimlerinde eğitimden, imar, yol, su, kanalizasyon gibi alt yapı yatırımlarına, eğitim kültür, tarım, turizmden, sağlığa ve ilin çevre düzeni planına kadar bir çok alanda bir çok kamusal hizmeti sunmakla görevli bir kurumdur. Yerelleşme adına bu hizmetlerin bir yerel yönetim kuruluşuna aktarılması önemli bir adım olarak yorumlanabilir.

İl özel idarelerinin vali ile olan ilişkilerinde yerelleşme adına önemli değişiklikler söz konusudur. 1987 tarihli 3360 sayılı eski yasada valinin il özel idaresi üzerindeki etki alanı, güçlü konumu, teşkilat ve yetkiler bağlamında merkezi yönetimin ildeki taşra temsilcisi biçiminde yorumlanabilecek hali, hem yerel özerklik hem de halkın, valiyi bir yerel idarici gözüyle benimseme noktasında önemli sorunlar oluşturmaktaydı. Bu durum aynı zamanda, il özel idarelerinin yetkin ve özerk bir yerel yönetim birimi olarak gelişmesine olumsuz etki oluşturan bir durumdu.⁶⁷⁵

Yerelleşme bağlamında bu olumsuz durum yeni kanunla birlikte giderilmeye çalışıldığı görülmektedir. Her ne kadar kanunun Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi (madde. 29) olarak görevini sürdürmekle beraber, 5302 sayılı yasa ile valinin benzer biçimde il genel meclisi başkanlığı konumu ortadan kaldırılmıştır. Valinin, İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin başkanı olma konumuna son verilerek meclis başkanının seçilmiş üyeleri arasından seçimle belirlenmesi (madde. 11) yönteminin benimsendiği görülmektedir. Böylece anayasaya aykırı bir durum olan seçilmemiş bir kişi olarak valinin, seçilmiş bir organ olan il genel meclisinin başında görev üstlenmesi uygulamasına son verilmiştir.⁶⁷⁶ Böylece il özel idarelerinin yerel motifleri ve özerklik yapısı güçlendirilmiş olduğu ileri sürülebilir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yerelleşme adına bir diğer düzenleme valinin meclis kararları üzerindeki yetkisinin sınırlandırılmasında

⁶⁷⁵ Gül, vd., s. 207.

⁶⁷⁶ Songül Demirel, "Yeni Yönetimin Ana Unsurları: Yerelleşme, Demokratikleşme ve İl Özel İdaresi" Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, C:2, S: 2, 2014, s. 175.

görmek mümkün. Buna göre valinin meclis başkanlığına son verilmesi ile birlikte valinin önerdiği konuların gündeme alınması biçimindeki yetkisine benzer bir yetki seçilmiş başkana ve üyelere de verilmiştir. Kanunun meclis gündemi ile ilgili 13. maddesine göre “Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. Valinin önerdiği hususlar meclisin ilk toplantısında gündeme alınır. Gündem, çeşitli yollarla da halka duyurulur. İl genel meclisi üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır” denilmektedir.

Aynı zamanda vali meclis kararları üzerindeki belirleyici rolü yerindelik denetimi terk edilerek ancak hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır. Önceki kanuna göre il genel meclisi tarafından alınan kararlar valinin onayı ile ancak yürürlüğe girerken ve konuda herhangi bir sınırlama bulunmazken⁶⁷⁷ yeni yasa (Md. 15) ile bu durum terk edilerek meclisin aldığı karar beş gün içinde valiye gönderilir denilmektedir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir. Yeni sistemde valinin meclis kararları üzerindeki veto yetkisi yerindelik denetiminde uzaklaşarak hukukilik denetimi ile sınırlandırılmıştır. Bu düzenleme sonrasında valinin il özel idaresi içerisindeki ağırlığı azalırken seçilmiş üyelerin konumu güçlenmiştir denilebilir. Yerel özerklik ve vesayet denkleminde özerkliğin ağır bastığı yeni bir durum söz konusudur.

İl genel meclisi içerisinde seçilmiş üyelerin atanmış üyeler karşısında ağırlık kazanması yerelleşme bağlamında önemli bir aşama iken diğer yandan valinin yetkilerinin erozyona uğratılması il genel meclisinin bir tür memuru konumuna indirgenebileceği ve manevi otoritesinin zedelenebileceği eleştirisi yapılmaktadır. Valilerin il genel meclisi üyeleri vasıtası ile ilin sorunlarını, şikayetlerini, istek ve beklentilerini öğrenme ve bunlara çözüme ulaştırma olanağı azalırken yine buna ek olarak, valinin, merkezi yönetimin yerel halk ile ilişkileri

⁶⁷⁷ Kartal, s. 171.

arasında kurmuş olduğu köprü görevi bundan olumsuz yönde etkilenebilecek olması nedeniyle eleştiriler dile getirilmektedir.⁶⁷⁸

Bu eleştirilerin diğer ucunda il özel idareleri içersinde valinin azalan ağırlığına rağmen hala il özel idaresinin başında valinin bulunması özerklik ve demokrasi ilkeleri açısından yetersiz bulunmaktadır. Merkezi yönetimin bir temsilcisi olarak valinin il özel idaresi ile olan iç içeliği, il özel idaresinin başının ve yürütme yetkisinin vali eliyle sürdürülmesinin merkezi yönetimin il özel idareler üzerindeki etkisinin işareti olarak yorumlanmaktadır⁶⁷⁹. Bu konuda kimi uzmanlar valilerinde ildeki bütün seçmenlerin katılacağı bir seçim sonucunda iş başına gelmesini⁶⁸⁰ önerken kimi görüşler ise il özel idarelerinin kaldırılması biçiminde önerileri ileri sürülmektedir.⁶⁸¹

5302 sayılı Yasa ile il özel idarelerinin güçlendirilmesi bağlamında önemli kazanımlar elde edilmiştir. Ancak il özel idarelerinin kaldırılması yönündeki öneriler 6360 sayılı yasa ile büyükşehir kapsamındaki illerde hayata geçirilmiş oldu. Böylece tüm bu önemli değişiklikler ortadan kaldırılmış olduğu belirtilmektedir. Karar organlarının yerel seçmenler tarafından belirlendiği ve il sınırları dahilinde hizmetlerin sürdürülmesinden sorumlu il özel idarelerinin, büyükşehir belediyelerinin sınırlarının mülki sınıra ulaşması ile işlevsizleştiği gerekçesine dayanarak kaldırılması ve il sınırındaki metropol alandaki hizmetlerin yanında tüm ilçe belediyelerindeki ve kırsal alandaki hizmetlerin yürütülmesinden de sorumlu hale gelmektedir. Bu durum yerelleşme ilkesi ile bağdaşmamakta olduğu belirtilmektedir.⁶⁸²

2005 yılında yasalaşan 5302 sayılı Yasa ile il özel idareleri zamanın koşullarına uygun, daha özerk, demokratik bir yerel yönetim birimi olma özelliği kazanmıştır. 6360 sayılı Yasa ile il özel idareleri sayılarında önemli değişiklikler ortaya çıkmıştır. 6360 sayılı Yasa sonrasında İl özel idaresi bulunan iller: Adıyaman, Afyonkarahisar, Ağrı, Amasya, Artvin, Bilecik, Bingöl, Bitlis, Bolu, Burdur, Çanakkale, Çankırı, Çorum, Edirne, Elazığ, Erzincan, Giresun,

⁶⁷⁸ Songül Demirel, ss. 180- 181.

⁶⁷⁹ Kocak, Kavşara, s. 79.

⁶⁸⁰ Canpolat, s. 43.

⁶⁸¹ Kartal, s. 92.

⁶⁸² Günal, Atvur, Okudan Dernek, s. 64.

Gümüşhane, Hakkari, Isparta, Kars, Kastamonu, Kırklareli, Kırşehir, Kütahya, Muş, Nevşehir, Niğde, Rize, Siirt, Sinop, Sivas, Tokat, Tunceli, Uşak, Yozgat, Zonguldak, Aksaray, Bayburt, Karaman, Kırıkkale, Batman, Şırnak, Bartın, Ardahan, Iğdır, Yalova, Karabük, Kilis, Osmaniye, Düzce. 1920'den günümüze il özel idarelerinin sayılarındaki değişim aşağıdaki tabloda verilmiştir.⁶⁸³

Tablo 4.1. Yıllar itibariyle İl ve İl Özel İdareleri Sayılarındaki Değişim

Yıl	1920	1924	1933	1939	1957	1990	1999	2014
İl Sayısı	71	74	57	63	67	73	81	81
İl Özel İdaresi Sayısı	71	74	57	63	67	73	81	51

Kaynak: Gül vd., s.206

Türkiye'de mevcut il sayısı ile il özel idareleri sayısı arasında benzerlik gösteren durum Önce 6360 ve 6447 sayılı yasaların çıkarılması ve 30 ilin büyükşehir belediyesi statüsüne geçmesi ile birlikte, ilk uygulanan yerel seçim sonrasında yukarıda bahsedildiği üzere il özel idarelerinin bu kapsamdaki illerde kaldırılması sonrası Türkiye'deki il özel idareleri sayısı 51 düşürülmüş oldu.

2.4. Yönetimde Yerelleşme Eksenli Değişim Üzerine Bir Değerlendirme

Yerelleşme kavramı, 1992 senesinde Rio'da düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda karara varılan Gündem 21 ile yerel nitelikteki hizmetlerin yine yerel halkın tercih ve katılımları doğrultusunda yerine getirilmesi biçiminde uluslararası düzeyde ortak bir tanıma varılmıştır. Yerelleşme kavramı literatürde daha çok yönetimin demokratikleşmesinin sağlanabilmesi ve aşırı merkezîyetçi yapıdan uzaklaşma, bunun yerine yerel kamusal hizmetlerin halkın katılımı ve gözetimi altında yerinden yürütülmesi, yerel yönetimlerin özerklik kapasitesinin artırılması anlamında kullanılmaktadır. Yerelleşme ilkesini, yerine getirilmesi gereken kamusal hizmetlerin, bu hizmetin muhatabı, yerel halka en yakın yönetim birimlerince sunulması biçiminde anlamak gerekir. Merkezi yönetimle yerel idareler arasında yetki paylaşımında sınır, yerel halka en yakın idari birimler ancak kapasitesini aşan kamusal

⁶⁸³ Gül, vd., s. 206.

hizmetlerin söz konusu olduğu hallerde veya hizmetin daha iyi yerine getirilmesi gerektiğinde yetkisini bir üst düzeye devredebilir.⁶⁸⁴

İncelenen ülke örneklerinde görüldüğü üzere dünyadaki genel eğilime paralel biçimde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönlü değişim eğilimi 1980'lerde hız kazanmaya başlamıştır. Aynı dönem için Türkiye'de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, etkinlik ve verimliliği amaçlanmıştır. Ancak yönetim yapısının 2004 yılında hayata geçirilen değişikliklere kadar olan dönemde yaşanan siyasal istikrarsızlıklar, ekonomik sorunlar ve terör olayları yerelleşme politika tercihleri üzerinde etkili olmuştur. Bu dönemde terör olayları karşısında merkezi yönetim, birlik ve bütünlüğü sağlama kastıyla devleti koruma amaçlı merkezîyetçi politikalara ağırlık vermesi ve yerel yönetimlere güvensiz bakış açısı yerelleşme tercihlerini olumsuz etkilemiştir. Diğer yandan işsizlik, enflasyon, dış ticaret açısı, bütçe açığı ve benzeri ekonomik sorunların rahatsız edici boyutlara ulaşması ve bu sorunların önceliği ve yerelleşerek bu sorunların çözülmesi mümkün değildir.⁶⁸⁵ Bu dönemde Türkiye'nin içinde bulunduğu bu sorunlar yumağı ulusal ve yerel düzeyde hükümetlerin politika önceliklerini etkilemiştir. Bu bağlamda yerelleşme politikasının bu sorunların gölgesinde kalmıştır denilebilir.

Genel olarak 1980'li yıllardan sonra gündeme gelen yönetimde yerelleşme eğilimi uluslararası kuruluşların etkisi ile ivme kazanmış sonraki on yılda ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile zeminini güçlendirmiştir. 2000'li yılların henüz başında tek başına hükümet etme gücünü kazanan Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından gerçekleştirilen yasal düzenlemeler beraberinde yeni bir dönemin habercisi olarak gösterilebilir. Bu dönemde yerel yönetim mevzuatının yeniden yapılandırılması sonrasında yerelleşme eğilimleri öne çıkan bir yönetim anlayışına geçişin yaşandığı yıllardır. Yapılan düzenlemeleri, yerel yönetim birimlerinin özerklik kapasitelerinin güçlendirildiği, katılımı ve yerel demokrasiyi öne alan nitelikler taşıdığı ve bu kuruluşlarının yetki, görev ve

⁶⁸⁴ Polat Tuncer, "Küreselleşme- Yerelleşme ve Türkiye'de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 475, Aralık 2012, s. 136.

⁶⁸⁵ Çevik, ss. 107- 129.

sorumluluklarının yerelleşme eksenli yeniden tasarlandığı biçiminde yorumlamak mümkündür.

Türkiye’de yerel yönetimlere yönelik kısmen güvensizliğe rağmen 2004-2005 yıllarında arka arkaya hayata geçirilen yerel yönetim mevzuatındaki değişiklikler reform sayılabilecek köklü düzenlemeleri kapsamaktadır. Bu düzenlemeler yerelleşme adına olumlu unsurları içinde barındırmaktadır⁶⁸⁶. Yenilenen kanunlar ile yerel yönetimler çeşitli alanlarda güçlendirildiğini söylemek mümkündür. İlk olarak, belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus sayısının 2000 kişiden 5000’ne çıkarılmış olması ile yerel yönetim büyüklüklerinin rasyonalizasyon edildiği söylenebilir. İkinci olarak, yerel yönetimlerin karar organlarını güçlendirildiği bu birimler üzerindeki idari vesayetin hafifletildiği ve idari özerklik alanının genişlediği, üçüncü olarak yerel yönetimlerin kapasitelerinin artırıldığı, yerel yönetimlere insan kaynaklarını geliştirmek için norm kadroya bağlı kalınarak sözleşmeli personel istihdam etme yetkisi verildi; il genel meclisi ve belediye meclisine yerel yönetim teşkilat yapılarını belirleme yetkileri verildi. Dördüncü olarak 2008 yılında mali alanda yapılan düzenlemeler ile yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden transfer edilen paylar artırıldı. Beşinci olarak yerel katılım ve şeffaflık konularında yapılan düzenlemeler ile yerel yönetimlerin ihtisas komisyonu toplantılarına konu ile ilgilenen paydaşların toplantılara katılabilme ve görüşlerini bildirebilme sağlandı. Yerel halkın belediye karar ve hizmetlerine katılma imkanı genişletildi. Son olarak belediye kuruluşlarına bir çok alanda ve önemli ölçüde yeni yetki, görev ve sorumluluklar tanındı.⁶⁸⁷

Türkiye’de kamu yönetiminin iyileştirilmesi için yürütülen çabalar uzun bir süreç dahilinde ilerlemiştir. 2004 reform girişimleri ile birlikte yerelleşme odaklı reform süreci kayda değer bir ilerleme göstermiştir. Son dönem reform girişimleri ile yerel yönetimlerin temel değerlerinden sayılan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik gibi ilkeler yerel yönetimlere yansıtılmaya çalışılmıştır. Söz konusu reform süreci öncesinde, Türkiye’de yerel yönetimlerde hiyerarşik ve

⁶⁸⁶ Bilgiç ve Gül, s. 624.

⁶⁸⁷ Emre Koyuncu, Selçuk Sertesin, “Yerelleşmede Bir İleri İki Geri” *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, 2012, s. 2.

bürokratik yapılanma yönü ağır basan bir durum söz konusuydu. Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin ağır bir idari vesayeti derecesi mevcuttu. Hesap verebilirlik bağlamında halkın konumu idarenin gerisinde bir noktada konumlanmıştı. Bu mevcut durum üzerine il özel idareleri ve belediye yasalarında yapılan değişiklikler ile yerleşme eksenli önemli yenilikler hayata geçirilmiştir. Birkaç başlıkta bu yenilikler şöyle özetlenebilir.⁶⁸⁸

- Reform öncesi dönemde, belediyeler açısından merkezi idare ile en önemsiz konularda dahi resmi yazışmalara konu edilmekteydi. Yerel meclislerin aldıkları kararlar mülki amirlerce tasdik edilmeleri gerekiyordu. Belediyelerin akçal işlemler İçişleri Bakanlığı müfettişlerinin kontrolü ve denetimine tabi idi. Son dönem düzenlemeler ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerine uyguladığı bu ağır vesayet örnekleri azaltılmış bulunmaktadır.
- Önceki zamanda sınırlı ve uzun zaman aralıklarında toplanan yerel yönetim meclisleri bu düzenlemeler ardından her ay olmak üzere toplanabilmeleri sağlanmıştır.
- Yerel meclislerin belediye yürütme organları üzerindeki denetim yetkileri artırılmıştır. Bu amaçla çeşitli komisyonlar kurulması ve bu komisyonlar marifeti ile belediye birimleri üzerinde denetim yetkisine kavuşmuşlardır. Aynı şekilde meclisin belediye faaliyetleri hakkında bilgi edinme ve denetim mekanizmaları TBMM'ye benzer biçimde yetkilere sahip olmuştur.
- Meclis üyeleri arasından seçilen komisyonlarda, siyasi partilerin temsil oranlarına göre üye dağılımı getirilmiştir. Bunun pratik yansıması muhalefetin belediye işleri ile ilgili konularda denetleme, söz sahibi olma ve bilgi alabilme imkanı ortaya çıkmıştır.
- Belediye içindeki denetim komisyonları dışında sayılan ihtisas komisyonları toplantılarına sivil toplum, kamu kurumları ve üniversite temsilcilerinin katılımına açık hale gelmiştir.

⁶⁸⁸ Tuncer, ss. 141-142.

- Belediye kapsamındaki mahalle muhtarlıklarının kendi mahalleleri ile ilgili konularda katılım hakkının genişletilmesinin bir sonucu olarak belediye kararlarını etkileme gücüne sahip hale gelmişlerdir.
- Kent konseyinin kurulması ve kenti ilgilendiren konularda; sivil toplum, kamu kurumları ve üniversite temsilcilerinin görüş bildirebilmeleri, belediye faaliyetlerini etkileme ve denetlenme imkanı geniş bir tabana yayılmıştır.

Bu bölümde yerel yönetimlere ilişkin yasal düzenlemeler yerleşme bağlamında incelenmiştir. Bu kapsamda ilk olarak yerel yönetimlerin sunduğu hizmetler ile görev ve yetki çerçeveleri 2000’li yıllardan sonra dünyadaki ve çalışmanın üçüncü bölümünde incelenen ülkelerdeki yerel yönetim örneklerinde olduğu gibi yerleşmeye dayalı bir modele doğru eğilim gösterdiği görülmektedir. Bu eğilimin yasal izdüşümünün bir noktasında yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanları genişletilmiştir denilebilir. Yerleşme düzeyini salt manada mevzuat üzerinden analiz edebilmenin zorluğu yanında yasal sınırları analiz etmeden bir yerleşme düzeyi ortaya koyabilmenin de mümkün olmadığı kanısındayız. Aşağıdaki yerel yönetimler mevzuatından yararlanılarak hazırlanan tabloda merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev dağılımı görülmektedir.

Tablo 4.2. Merkezi Yönetim Yerel Yönetim Görev Dağılımı Tablosu

Görev ve Sorumluluk	Merkezi Yönetim	Yerel Yönetim
Tarım	Tarım, Ormancılık, Balıkçılık	Tarım
Eğitim	Okul öncesi eğitim İlköğretim Ortaöğretim Yüksek öğrenim	Devlete ait her türlü okul binalarının inşaatı, bakımı ve onarımını yapabilir.
Trafik, Ulaşım	Şehirler dışı yollar Ulaşım Limanlar Hava alanları	Şehir içi Yollar Şehir içi kara ulaşımı Şehir raylı sistemleri
Genel Yönetim	Güvenlik, polis Sivil koruma Adalet Resmi kayıt işleri İstatistik kayıtları Seçim kayıtları	İtfaiye Zabıta
Kültür, Eğlence ve Aktiviteler	Tiyatrolar ve konserler Müzeler ve kütüphaneler Spor ve boş zaman İbadethaneler Diğer kültürel faaliyetler	-Tiyatrolar ve konserler -Müzeler ve kütüphaneler -Parklar ve açık alanlar -Spor ve boş zaman -Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önemli mekanların korunması, -Diğer kültürel faaliyetler
Konut ve Planlama	Konut Bölgesel/mekansal planlama	İl çevre düzeni planı Konut Şehir planlama Bölgesel/mekansal planlama
Toplum Sağlığı	Hastaneler Sağlık koruması, Acil Yardım, Kurtarma, Ambulans	Hastaneler Yardım evleri Acil Yardım, Kurtarma, Ambulans
Sosyal Hizmetler	Yuvalar ve çocuk bakımevleri Sosyal hizmet Yardım evleri Sosyal güvenlik	Sosyal hizmet, Kadınlar ve çocuklar için konuk evleri, Yardım evleri
Çevre ve halk sağlığı	Çevre koruma	Su ve atık su Çöp toplama Mezarlıklar Mezbaa Çevre koruma
Ekonomik Hizmetler	Elektrik Ekonomik teşvikler Ticaret ve endüstri Turizm	Su Şehir ısıtma sistemleri Turizm

Merkezi yönetimin elinde kalan hizmetler; güvenlik, nüfus ve vatandaşlık, eğitim, din işleri, vergi toplamak gibi hizmet alanı çok daraltılmış bir konumda iken devredilen sağlık, bayındırlık, kültür ve turizm hizmetleri, tarım, sosyal hizmetler ile yerel yönetimlerin hizmet alanları genişletilmiş bir konumdadır. Bu hizmetlerden sağlık, sosyal hizmetler, tarım gibi hizmet alanları il özel idarelerinin bulunduğu yerlerde il özel idarelerine büyükşehirlerde ise büyükşehir belediyelerine diğer hizmetler ise belediye sınırları dahilinde belediyelere belediye sınırları dışında ise il özel idarelerine devredilmiştir.⁶⁸⁹

Yerel yönetimlerin yeni görev alanları saptanırken dünyada yerel yönetimlerin değişen rolü ve bu konudaki gelişmeler dikkate alınmış olduğu söylenebilir.⁶⁹⁰ Türkiye'deki yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanları belirlenirken yerel nitelikteki bir çok kamusal hizmetin yerel yönetimlere eklenmesine rağmen çalışmanın önceki bölümünde incelenen ülkelerin yerel yönetimlerinin görev alanlarıyla karşılaştığımız zaman yerelleşme noktasında yeterli ilerlemenin sağlanamadığı da ileri sürülebilir. Örneğin, İngiltere'de tablo: 3.1'de görüleceği üzere Eğitimle ilgili tüm hizmetler il yerel yönetimlerine devredilmişken, Fransa'da (tablo:3.2) Okul öncesi eğitim, İlköğretim, okul binası yapımı, onarı ve bakım hizmetleri, Eğitim kurumları ve bilimsel faaliyetleri desteklemek, Lise ve meslek eğitimini desteklemek gibi eğitim hizmetleri yerel yönetim kuruluşları eliyle sunulmaktadır. Almanya'da ise (tablo: 3.3) İlkokul yapım, bakım ve işletilmesi görevleri yerel yönetimler tarafından üstlenilmiştir. Türkiye'de ise durum (tablo:4.2) Devlete ait her türlü okul binalarının inşaatı, bakımı ve onarımını görevleri yerel yönetimler tarafından yapılabilir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 14. maddesine göre, Eğitim faaliyetleri konusunda; okul öncesinden, yükseköğrenime kadar belediyelerin yetki, görev ve sorumluluk alanları sadece okul binalarının inşaatı, bakımı ve onarımını gibi sınırlı konuları ve zorunlu olmayan biçimde kapsamaktadır.

⁶⁸⁹ Hasan Hüseyin Çevik, Türkiye'de Kamu Yönetimi Sorunları, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004, ss. 121-122.

⁶⁹⁰ Fikret Tokgöz, vd., s. 44.

Öte yandan yukarıdaki paragrafta ele alınan konuya bir açıklamada şu şekilde gelmektedir. İlköğretim okulu binalarının inşaatı belediyeler için zorunlu kılınmadığından dolayı tüm büyükşehirlerde ikili öğretimle karşı karşıya kalmaktayız. Belediyeler arsalarını okul yapımı yerine rant getirecek alanlara tahsis etmektedir. Bir yerel yönetim kuruluşu olarak belediyelerin eğitimle ilgili sınırlı yetki, görev ve sorumlulukları bulunmasına rağmen bundan kaçınmasında merkezi hükümetin, makro ekonomik dengeleri gözettiği için görev ayırımına dayalı kaynak paylaşımını arka plana almış olması sebep gösterilebilir. Yenilenen mevzuatla birlikte gerek il özel idarelerinin gerekse belediyelerin görevlerinde önemli artışlar olmuştur. Buna karşın, kaynakların paylaşımında ve gelirlerin transferinde aynı oranda bir artış olmamıştır.⁶⁹¹

2000’li yılların başında gerçekleştirilmeye çalışılan köklü yerel yönetim reformlarının, Türk devlet yapısını ve yönetsel sistemini Avrupa Birliği ve diğer küresel ulus üstü aktörlerin talepleri doğrultusunda yeniden yapılandırmakta olduğu belirtilmektedir. Bu reformların özünde hem devleti ve kamu yönetimini küçültmek ve etkisizleştirmek hem de merkezi yönetimi sınırlandırmakta buna bağlı olarak yerel yönetimleri ve sivil toplumu güçlendirmekte mali yerelleşmeyi, serbest piyasacılığı temel yaklaşım olarak benimsemekte olduğu ileri sürülmektedir.⁶⁹²

Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihi gelişim seyri içerisinde bugünkü konumu, merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkilerinin bir zamanlar yerel yönetimlerin merkezi yönetimin taşradaki temsilciliği biçiminde yorumlanabilecek; siyasi yönden adeta merkezi yönetimin hiyerarşik astı, merkezi yönetimce belirlenecek karar ve politikaların yürütülmesinden ibaret sayılabilecek bir modelinden; 1980’le başlayan ve 2000’li yıllarda devam eden düzenlemeler sonrasında yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarımında meydana gelen olumlu gelişmeler sonrasında Türkiye’de yerel yönetimlerin bugünkü konumu sınırlıda olsa, yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimle hemen

⁶⁹¹ Fikret Tokgöz, vd., ss. 127-128.

⁶⁹² Hüseyin Gül, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Ademi Merkezileşme – Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açılarında Bakış”, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s. 41.

hemen eşit ve onun bir ortağı kabul edilen ortaklık modeline doğru ilerlediği ifade edilmektedir.⁶⁹³

Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren yerel yönetimleri konu alan düzenlemeleri incelediğimizde bir taraftan yerleşme yönünde olumlu reformlar gerçekleştirildiğini, ancak diğer taraftan ise bazı düzenlemeler ile bu yaklaşımın sürdürülmediği aksine geri adım olarak yorumlanabilecek bir hal aldığı ifade edilmektedir. Bu gelişmeler “yerleşmede bir adım ileri iki adım geri” biçiminde isimlendirilmektedir⁶⁹⁴.

Türkiye’de de 2004 yılında kabul edilen yerel yönetimler yasa tasarısı ile başlayan yerleşme yönlü kamu yönetimi reformu kapsamlı değişiklikler getiren yeni bir yapıyı ortaya çıkarmıştır. Ancak bu kez 2012 tarihli 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ise yerel yönetimlerle ilgili yürürlükteki kanunlar üzerinde önemli değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Yukarıda da bahsedildiği gibi ortaya çıkan bu yeni durum yerleşme yaklaşımı ile uyumlu değildir. 6360 sayılı Yasa sonrasında kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi yönetimin yetki görev ve sorumluluklarını yerel yönetimler karşısında azaltıp merkezi yönetimden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımını öngörse de yerleşme yönlü politikalar ile tezat oluşturduğu görülmektedir.

Yeni büyükşehir düzenlemesinin yerleşme bağlamında incelendiği yukarıdaki bölümde de bahsedildiği üzere merkezi yönetimin taşra ayağında yer alan yönetici olarak valinin mali yetkisinin ve belirleyiciliğinin artırılması aynı koşul altında merkezi yönetimin yerel yönetimlerin özerkliğini azaltması gibi bir sonucu ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmeler karşısında yapılan düzenlemelerin, yerel yönetimlerin, özerkliğini ve finansal kararlar üzerindeki belirleyiciliğini sınırlandırdığı ileri sürülebilir. Bu bağlamda son düzenlemenin yerel yönetimlerin özerkliği, hizmetlerin yerindenliği ve halkın katılımı gibi yerleşme yönlü politikalar geri plana attığı; şeffaflık, hesapverebilirlik gibi ilkelere ise değinmediği görülmektedir. Bu noktada yasanın ortaya koyduğu sonuçlar arasında, yerleşme gibi bir tercihin yer almadığı ileri sürülmektedir. Yine söz

⁶⁹³ Bilgiç, “Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”

⁶⁹⁴ Koyuncu ve Sertesin, s. 1.

konusu düzenlemenin, yeni bir katılım mekanizması, karar almada yeni bir ölçek veya hizmette yerindelik ilkesi açısından bir farklılık ortaya koymadığı, bunun yanında katılımcılığın en iyi uygulanacağı köy ve belde belediyelerini tasfiye edilmesi ile beraber yerelleşme ile çelişen bir durumu ortaya çıkardığı biçiminde eleştirilere konusu edilmektedir.⁶⁹⁵

“Ülkemizde yeniden yapılanma tartışmaları daha çok kentsel hizmetlerin yerine getiriliş yönü, sorumluluk ve kontrol gibi konular üzerinde yoğunlaşmaktadır. Buna karşılık, gerek büyükşehirler gerekse diğer beldelere ilişkin mevzuat düzenlemelerine göre çalışan belediye meclisi ve başkanın çalışmalarının yönü, etkinliği, meclis ile ilişkileri pek fazla işlenip geliştirilmemiştir.”⁶⁹⁶ Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması sürecinde nüfus yapısı, yerelleşme ve yerel hizmetlerin karşılanması gibi konular yeniden yapılanma sürecinde öne çıkan konular arasında yer almaktadır.

Ülkemizdeki yerel yönetim deneyiminin, 2004’ten itibaren niteliksel bir değişim yaşamaya başladığı görülmektedir. Ancak 2012 yasalaşan yerel yönetimler ile ilgili son düzenlemenin bu değişim seyrine etkisinin çok daha derin olduğu gerek kamuoyunda gerekse akademik çevrelerde, bu yasaya ilişkin tartışmalardan anlaşılmaktadır. 6360 sayılı büyükşehir modeli ile birlikte birçok belde, kırsal alan yönetimi hüviyetine dönüşmüştür. Bu dönüşüm sonrasında bu birimlerin, yetkileri azaltılmış hatta bu kimliğin gerektirdiği yetkilere dahi sahip olmadığı ifade edilmektedir. Bu düzenlemenin en hakim yönü, merkeziyetçi bir yerelleşmenin unsurunu içinde barındırmasıdır. Bu durumun adeta bir uçtan diğerine savrulma biçiminde yorumlanabilecek bir hale dönüşebildiği eleştirisini güçlendirmektedir. Bu uygulamalar sonrasında hizmet bölümünde yerindelik ilkesinden uzaklaşan ve aynı zamanda hizmet etkinliğini azaltan sonuçlara da yol açabileceği öngörüsü dile getirilmektedir. Bu tercihin yine bir diğer sonucu, yeni büyükşehir uygulamasında, yerel siyaset alanının yerel motiflerinden uzaklaşma bunun yerine bürokratikleşme sonucunu ortaya çıkarabilecek bir nüveyi de içinde barındırmakta olduğu ifade edilmektedir.⁶⁹⁷

⁶⁹⁵ Günel, Atvur, Dernek, ss. 67-68.

⁶⁹⁶ Toprak, Metropolitan Kent Yönetimi ve Karşılaştırılmalı Analizler, s. 10.

⁶⁹⁷ Arıkboğa, Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli, ss. 92-93.

SONUÇ

Geçmişte devlet aygıtı iç ve dış güvenliği sağlamak gibi klasik nitelikteki kamusal görevleri üstlenirken tarihsel gelişim süreci içerisinde değişen koşullar ve teknoloji ile beraber küreselleşen dünyada, farklı ve çok sayıda hizmet türü devlet eliyle sunulur hale gelmiştir. Artık haberleşmeden ulaşım, eğitimden sağlığa, konut ve çevre sorunlarına, sosyal ve ekonomik içerikli hizmetler de devlet tarafından yüklenilmektedir. Devletin yerine getirmek zorunda olduğu hizmetler toplumsal ihtiyaçlara paralel olarak bir yandan artarken öte yandan çeşitlenmekte ve daha karmaşık bir hale dönüşmüştür. Devlet bu hizmetleri yerine getirirken kamu yönetimi denilen aygıtını kullanır. Sunulan hizmetlerin niteliğine bağlı olarak kamu yönetimleri ise merkezi ve yerel düzeyde örgütlenerek bu talepleri karşılamaktadır. Günümüzde genel olarak ülkelerin kamu yönetimi teşkilatlarına bakıldığında, merkezi ve yerinden yönetim modeli ile idari yapılarını kurduklarını görmekteyiz.

Günümüzde dünya üzerinde tek tip bir kamu yönetimi teşkilatından bahsedebilmek imkansızdır. Bu manada ne mutlak bir merkeziyetçi görünüme sahip ve yerinden yönetimi dışlayan bir örgütlenmeyi tercih eden; ya da tam tersi tamamı ile yerinden yönetim esaslarının geçerli olduğu merkezi yönetim teşkilatlarının yer almadığı bir ülke örneği bulunmamaktadır. Kamu yönetimlerinin ana omurgasını bu iki örgütsel yapı üzerine inşa edilmiş durumdadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim bir bütünü oluşturan sistemlerdir. Hem birbirinin karşıtı hem de aynı zamanda da birbirinin zayıf yanlarını tamamlamayı amaçlayan bir bütünün parçalarıdır. Her iki yönetim sisteminin birbirine karşı zayıf ve güçlü yanları vardır. Bu nedenle her devlet bu iki yönetim modelinden sadece biri üzerinde yükselmek yerine, her iki sistemi de içine alır biçimde birlikte idari teşkilatlarını oluşturmuşlardır. Ancak koşullara bağlı olarak her geçen gün değişen yönetim anlayışı, küreselleşme ve toplumsal etkileşimin artarak devam ettiği son zaman diliminde yerelleşmeye dayalı bir yönetsel modelin ön plana çıktığı vurgusu günümüzün önemli bir konusudur.

Yerelleşme; yerel halkın talep, ihtiyaç ve kendine ait işlerin aynı kimseler tarafından oluşturulan, denetlenen yerel yönetimler marifetiyle sunulmasını

amaçlayan yetki ve mali kaynak donanımına sahip özerkliği bulunan kurumlara işaret etmektedir. Yerelleşme kavramı, Brezilya'nın Rio kentinde 1992 yılında düzenlenen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı'nda karara varılan Gündem 21'e konu edilmiştir. Gündem 21 ile yerel özellik arz eden hizmetlerin yerel halkın tercih ve katılımı ile yerine getirilmesi biçiminde uluslararası ölçekte ortak bir tanım oluşturulmuştur.

Bir çok ülkede farklı biçimlerde uygulama bulan ve yaygın bir kavram olarak yerelleşme, merkezi yönetimin sahip olduğu planlama, karar verme, yönetim gibi bazı yetkilerini yerinden yönetim kuruluşları ile paylaşması sonrasında ortaya çıkmış yönetsel uygulamayı anlatan bir kavramdır. Yerelleşme kavramı literatürde daha çok yönetim anlayışında demokratikleşme ve aşırı merkeziyetçi yapıdan uzaklaşma, bunun yerine yerel halkın talep ve ihtiyaçlarına yönelik kamusal hizmetlerin halkın katılımı ve gözetimi altında özerk kuruluşlar eliyle sunulması anlamında kullanılmaktadır.

Yerelleşme ya da yerinden yönetimin geleneksel yorumu; merkezi yönetim - yerel yönetim kuruluşları arasında görev, yetki, kaynak paylaşımında yerel yönetimin bu paylaşımdan olabildiği ölçüde büyük pay almasını merkezi yönetimin ise küçültülmesini anlatır. Modern anlamda yerelleşme kavramı ise bu kez merkezi yönetimin sahip olduğu planlama, karar verme, uygulama ve vergi toplanması gibi konularda yetki, sorumluluk ve görevlerin yerel yönetimler yanında diğer özerk kamu kurumları, meslek örgütleri sivil toplum örgütleri arasında paylaşılmasını anlatır. Her iki yorumda da yerel yönetimler yerinden yönetim sisteminin en önemli yapı taşları olarak yerini almaktadır. Kamu yönetimleri içersinde esas manada yerelleşme düzeyini belirleyen şey yerel yönetimlerin varlığı yanında demokratik yaşamda üstlendikleri roller, demokratik değere olan katkıları, yerel kamusal hizmetlerin halka sunulması noktasında yerine getirdikleri fonksiyonlar, yerel bir takım dinamiklere duyarlı olmaları, ihtiyaçlara uygun, etkin ve verimli hizmet sunma kabiliyetleri yerinden yönetim kuruluşları içerisinde yerel yönetimleri ön plana taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin kesin bir başlangıç tarihi bulunmamaktadır. Fakat yerel yönetim kuruluşlarının tarihinin devlet tarihi kadar eski olduğu söylenebilir. Ancak modern manada yerel yönetim kurumlarının orijini ortaçağa dönemi kentsel özgürlüklerin temeli kabul edilen komünlere bağlanmaktadır. Yerel yönetimlerin ilk ortaya çıkışından uzun bir süre sonra bu kez 19. yüzyılın son yarısında özellikle feodal yapının tasfiyesi sonrasında kurulan devlet yapıları içinde yerel yönetimler önemli bir konuma sahip kuruluşlar haline geldi. O günden itibaren yerel yönetimler hukuki bir kişiliğe sahip, kısmi bir özerkliğe bulunan, yerel halkın seçimi ile oluşan, tüzel kişilikler olarak kamu yönetimi içinde yerlerini almışlardır. 20. yüzyıl yerel yönetimleri küresel ölçekte güçlendikleri bir dönemin başlangıcı olmuştur. Kırsaldan göç hareketinin kentlerde neden olduğu hızlı nüfus artışı 20. yüzyılın önemli bir sorunudur. Bu dönemde kentsel alanların ekonomik, sosyal ve siyasal rollere sahip mekanlara dönüşmesi yerel yönetimlerin statülerini, siyasal ve toplumsal seviyede belirleyici konumunu etkilemiştir. II. Dünya Savaşı sonrası kamu yönetiminde hakim paradigma olarak kabul gören refah devleti anlayışı ile beraber yerel yönetimlerin önemi konusu yeni bir anlam ve boyut kazanmıştır.

1980'li yıllarla birlikte başta Batı Avrupa olmak üzere tüm dünyada devletin rolü ve işlevi üzerinde baskıların arttığı ve eleştirilerin yoğunlaştığı bir döneme girilmiştir. Devleti değişime zorlayan bu baskı ve eleştiriler karşısında kamu yönetimleri yeniden yapılanma arayışları içine girmiştir. Farklı boyutta yürütülen tartışmalar hem merkezi hem de yerel yönetim düzeyinde yönetim anlayışının yeniden şekillenmesinde etkili olmuştur. Toplumsal katmanlardan gelen değişim isteği yanında ihtiyaçların değişmesi ve teknolojik yenilikler politika ve yönetimde yeniden yapılanma yönlü dönüşüm dinamiklerini harekete geçirmektedir. Yönetimler üzerinde değişim ve dönüşüm yönlü baskı, talep ve ihtiyaçlar ilgili alanlarda yasal düzenlemelere gidilmesini gerekli kılmaktadır. 20. yüzyılın son çeyreğinden başlayarak kamu yönetimi alanında hızlı bir değişim ortaya çıktığı görülmektedir. Küresel ölçekte yönetim alanında yeni yaklaşımlar gündeme gelmekte ülkeler iç ve dış dinamiklerin etkisi ile bu değişimi hayata geçirme çabası içersine girmektedirler. 20. yüzyılın sonlarından başlayarak 2000'li yıllara gelindiğinde bu değişimin rotası daha belirgin hale geldiği

görülmektedir. Kamu yönetimleri perspektifinden merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşma yerelleşme eğilimli bir değişimin yaşandığı görülmektedir. Yerel demokrasi, katılım ve yerel özerklik kavramların önem kazandığı yeni dönemde yurttaş odaklı yerel yönetim anlayışının yönetsel uygulamalara konu edildiği değerlendirilmesi yapılabilmektedir.

Ülkeleri değiştirmeye zorlayan iç ve dış dinamiklerin etkileri ekonomiden, kültüre, siyasal ve sosyal bir çok boyuttu değişimi gerekli kılmıştır. Bu değişim sürecinde kentler ve yerel yönetimler ön plana taşınmıştır. Bir zamanlar görevi sadece kamu hizmeti sunmak olan yerel yönetimler tüm dünyada yaşanan bu değişim ile beraber; demokratikleşme, saydam ve özerk yönetim, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerde halka yakınlık, yerel halkın istek, beklenti ve tercihlerine duyarlı, katılımcı, verimli ve etkin hizmet anlayışının yaygınlaşması katkı sunan kuruluşlar haline gelmiştir.

Demokratikleşme, şeffaflık, yerel özerklik, yerel yönetişim, yerel yurttaş odaklı hizmet sunumu, katılımcı, verimli ve etkin hizmet anlayışının artan önemini ilk fark eden önemli bir coğrafya Batı Avrupa merkezli, Avrupa Birliği ülkeleridir. Bu coğrafya yer alan ülkeler arasında İngiltere, Fransa ve Almanya gibi belirli bir nüfus, ekonomi ve uzun bir yerel yönetimler geleneği bulunan ülkeler incelendiğinde bu ülkelerde yerel yönetim sistemleri birbirlerinden farklılık göstermesine rağmen yerelleşme bağlamında reform çabalarını 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren başlattıkları görülmektedir.

Modern anlamda yerel yönetim örneklerinin ilk ortaya çıktığı coğrafya olan Batı Avrupa'da yerel yönetimler uzun bir geleneğin ürünü olarak takdim edilebilir. İngiltere, Fransa ve Almanya'da yerel yönetimler yarım asırdan daha fazla bir zamandır anayasal (Geleneklerin hakim olduğu İngiltere hariç) ve yasal bir dayanağa sahip kuruluşlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu ülke örneklerinde yerel yönetimler, farklı isimler altında, çok farklı sayılarda ve farklı nüfusa sayısına göre üç düzeyde örgütlendikleri görülmektedir. Bu coğrafyada yer alan yerel yönetim kuruluşları büyük ve özel statü ile donatılmış bir yerel yönetim kuruluşu olabileceği gibi küçük ve kırsal alanda faaliyette bulunan yerel yönetimler biçiminde de oluşturuldukları görülmektedir. Bu ülkelerdeki yerel

yönetim kuruluşları aynı zamanda geniş bir mali ve idari özerklik alanlarına sahiptirler.

Ülkelerin merkeziyetçi veya adem-i merkeziyetçi düzeyini belirleyen önemli bir husus ülkedeki yerel yönetim kuruluşlarının sahip olduğu özerklik düzeyleri yanında, yetki, görev ve sorumluluk kapsamında üstlendikleri farklı işlevlerde sayılabilir. Bu kapsamda İngiltere ve Almanya’da yerel yönetim kuruluşları; eğitimden, güvenliğe, ulaşımdan, sağlığa, yerel nitelikteki bir çok kamu hizmetini üstlenmiş durumdadırlar. Çalışmada incelenen ülkelerde yerelleşme düzeyi oldukça yüksek bir düzeyde olduğu söylenebilir. Keza bu ülkelerdeki yerel yönetim kuruluşlarının sınırlı sayıda veya konuda hizmetten sorumlu özel nitelikli kuruluşlar olarak oluşturulmadıkları aksine genel amaçlı ve yerel mahiyetteki bir çok sayıda ve türde görev ve hizmeti yerine getirmekten mesul oldukları görülmektedir.

Uzun bir yerel yönetim geleneğine sahip olma yanında son dönem yerelleşme reformlarını Türkiye ile kıyaslandığında erken bir dönemde daha 20. yüzyılın ikinci yarısında başlatmış olmaları bu ülkelerdeki yerel yönetim sistemlerini başarısı üzerinde etkili bir unsurdur. Yerelleşme çabalarında ülkelerin gelenekleri ve iç dinamikleri belirleyici bir etkidir. İngiltere yerel yönetimlerinin yetki, görev ve sorumluluk düzeyleri üzerinden sahip olduğu özerklik düzeylerine bakıldığında geri kalan Avrupa coğrafyasındaki tüm ülkelerden daha geniş bir özerk statüye sahip yerel yönetim sistemi oluşturdukları görülmektedir.

Benzer bir durum Fransa içinde söylenebilir. Fransa’da özellikle 1980’li yıllarda hız kazanan yerelleşme politikaları ile yerel yönetimlerin idari ve mali kapasiteleri güçlendirilmiştir. Fransa’da yerelleşmenin çabalarının bir sonucu olarak geline nokta hizmette yerellik ilkesi esaslarında merkezi yönetimin elindeki bir çok görev ve yetkilerin yerel yönetimlere aktarıldığı görülmektedir. Bu ülkeler arasında federal yapılı sisteme sahip Almanya içinde durum benzerdir. Federal ülke modelinin yerel yönetim sistemini önceleyen yönü belirgindir. Federal yapılı Almanya’da yerel yönetimlerin sahip olduğu yetki ve görev denklemi; güçlü yerel yönetim sistemi ile ön plana geçmekte oldukları biçiminde kurulabilir.

Batı Avrupa'da yerel yönetim alanında bu gelişmeler yaşanırken Türkiye'de yerelleşme bağlamında yeniden yapılanma çabaları 2000'li yıllara sarktığı görülmektedir. Türkiye'de yerel yönetim sistemi üzerine bir tartışma yürütmek, kökleri Osmanlı devletine dayanan bir yerel yönetim ve devlet geleneğine müracaat etmeyi gerekli kılmaktadır. Modern anlamda yerel yönetimlerin Batı demokrasilerinde filizlendiği, bu coğrafyada merkezi iktidarlar karşısında yerel muhalefet aktörlerinin idari ve mali özerklik mücadelesi sonrasında güç kazanmışlardır. Feodal yönetimlerin vergi toplama, güvenlik temizlik gibi kentsel ve bölgesel hizmetlerin karşılanmasında gösterdikleri teknik yetersizlik zamanla yerel muhalefeti büyütürken aynı zamanda merkezi yönetimin bu aktörler ile etkileşimi ve işbirliğini mecbur kıldı. Bu gelişme yerel seviyede komünlerin kendi kendini yönetmesi biçiminde yerel yönetim kuruluşlarını ortaya çıkardı. Ancak Osmanlı'da 19. yüzyıla gelinceye kadar yerel düzeyde herhangi bir muhalefet hareketi oluşmamıştır. Bu tarihlere kadar Osmanlı'da ne bir yerel soylu eşraf nede aristokratik yerel bir aktörden bahsetmek mümkün değildir. Aynı dönemler Batı Avrupa'da yükselen bir yerel yönetim geleneğinin doğduğu ancak Osmanlı'da yerel dinamiklerin bastırıldığı bir dönemdir. Bu gelişmeler Türkiye'de geç bir dönemde yerel yönetim sisteminin oluşmasının etki eden sebeplerdendir.

Kurulmuş tüm geleneksel imparatorluk örneklerine benzer biçimde Osmanlı devleti de otoriter, demokrasiden uzak, geniş siyasal katılımlara kapalı, yerel demokrasi uygulamalarına karşı olan bir idare sistemine sahipti. Tekçi ve merkezîyetçi bu yapı içerisinde her türlü muhalefet asilik ve hainlik olarak görülüp bastırılmıştır. Osmanlı'da yenileşme hareketinin başlangıcı olarak kabul edilen Tanzimat dönemi sonrasına kadar meşru bir muhalefet hareketinin oluşmadığı görülmektedir. Sonuç olarak Türk yönetim sistemi içerisinde yerel yönetim geleneği Batı Avrupa örneklerinde olduğu gibi yerel ve bölgesel bir muhalefetin sonucu ortaya çıkmamıştır.

Osmanlı'da modern anlamda bir yerel yönetim yapısının geç ortaya çıkmasına rağmen bu dönemlerde yerel hizmetlerin yürütüldüğü çeşitli kurumların ve makamların oluşturulduğu bir idari yapı söz konusudur. Osmanlı'da merkezi yönetim dışında kalan taşra idaresi sancak (Liva), kaza ve köy kademelerini esas

alan mülki idare biçiminde bir yapılanmaya dayanmaktadır. Eyalet ve sancaklar, eyalet ve sancak yöneticileri tarafından idare edilmektedir. Bu kişilerin temel görevi, kendi bölgelerinde güvenlik ve askerî yönetimi ile sınırlıydı.

Osmanlı'da Tanzimat'a kadar olan dönemde Batılı anlamda bir yerel yönetim sistemi mevcut değildi. Ancak 19. yüzyıla kadar devam eden dönemde Osmanlı'da yerel yönetim sisteminin bulunmayışına rağmen, yerel ve kentsel alanlarda yerel hizmetleri yürüten kendine has makamlar, kurumlar ve yapılar vardır. Bu düzlemde kadılık kurumu Osmanlı taşra teşkilatı içerisinde yerel ve beledi görevler yerine getiren ve yüzyıllarca varlık gösteren en önemli makamlardan biridir. Kadılık kurumu yanında yerel kamu hizmetlerinin görülmesinde vakıf sistemi ve buna ek olarak meslek dayanışmasından doğan lonca teşkilatı da beledi hizmetlerin görülmesinde önemli görevler üstlenen kurumlardır.

Yerel halkın Osmanlı'da yerel hizmetleri yerine getirecek makam veya kurumların tayininde yerel demokrasinin işletilmesi ve yerel halkın herhangi bir dahili bulunmamaktadır.

Osmanlı devlet sisteminde Tanzimat dönemine kadar olan sürede, şehir yönetiminde adli, mülki, beledi fonksiyonlar birbirinden ayrılmamıştı. Kadılar kaza ya da sancak bölgelerinde görev yapmak üzere padişah beratı ile tayin edilmektedirler. Kadıların bu bölgeler dahilinde şehir, kasaba, nahiye ve köylerde üstlendikleri fonksiyonlar incelendiğinde hem yürütmeye hem de yargı yetkisine sahip yetkiler ile donatıldıkları görülmektedir. Aynı zamanda kadılar sorumluluk aldıkları bölge ve şehirlerde beledi ve kolluk görevleri de bulunmaktadır. Böylece kadının yargı görevi, şehrin yönetimi ve asayiş görevleri yanında esnaf loncalarının, vakıfların ve Pazar yerlerinin denetiminden temizlik ve alt yapı hizmetlerinin yürütülmesine, okul ve cami yönetimlerinin denetlenmesine çok sayıda ve farklı fonksiyonlarda görevleri bulunmaktadır.

Batı Avrupa modeli yerel yönetim kuruluşlarının henüz bulunmadığı 19. yüzyıl öncesi klasik Osmanlı devrinde geleneksel ilişkilerin hakim olduğu toplum hayatı içinde kentsel ve yerel nitelikteki hizmetlerin karşılanmasında kadılık kurumuna ek olarak oluşturulan vakıf sistemine dahil yapılarında önemli görevleri

bulunmaktaydı. Batı dünyasında yönetici ve varlıklı kesim kendi hayatlarına zenginlik katan saray, malikane ve şatolar inşa ederken, Osmanlı devletinde başta padişahlar olmak üzere sadrazam ve diğer devlet adamları ve varlıklı kesim gücü oranında az veya çok toplumsal yaşama hizmet etmesi amacıyla vakıflar inşa etmişlerdir. İnşa edilen vakıf sistemi eserleri arasında cami, medrese, han, aşevi, çeşme, köprü ve kütüphane gibi yapılar bulunmaktadır. Bu yapılar sayesinde devletin yapmakla görevli olduğu eğitim, öğretim, sağlık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma gibi kamusal, beledi ve yerel hizmetlerin bir çoğu kesintisiz bir şekilde vakıflar tarafından sağlanmıştır.

Osmanlıda kentsel hizmetlerinin karşılanmasında görevli ve sorumlu bir diğer kurum ise esnaf loncalardır. Osmanlı devlet hayatında iktisadi faaliyetlerin önemli bir parçası olan esnaf loncaları, kökleri 13. yüzyıla dayanan ahilik teşkilatının yeni bir biçimi ve devamıdır. Esnaf loncalarının Osmanlı kentsel ve iktisadi yaşamında iki temel fonksiyonu yerine getirdikleri görülmektedir. Birinci olarak loncalar, üyeler arasında oluşabilecek anlaşmazlıkların çözümlenmek ve yine üyelerin mesleki faaliyet ve etkinliklerini denetleme gibi görevler ile meslek içi denetim ve kontrol görevi bulunmaktadır. Loncaların şehir hayatı içerisinde gördükleri bir diğer işlev ise yerel halk ile merkezi yönetim arasında arabuluculuk rolü üstlenmiş olmaları ve merkezi yönetimin taşraya atadığı yöneticilere yardımcı olmalarıdır. Esnaf loncalarının yerel düzeyde üstlendikleri bu fonksiyonlar sayesinde Osmanlı devletinde yerel mahiyetteki bir takım hizmetlerin sunulması yanında ekonomik hayatın bir düzen dahilinde işletilmesine katkıda buldukları görülmektedir.

19. yüzyılın ikinci yarısına kadar olan dönemde modern anlamda bir yerel yönetim sistemine sahip olmayan Osmanlı idaresi kentsel ve yerel hizmetleri bu kurumlar eliyle halka sunduğu görülmektedir. Tanzimat dönemi ile beraber zamana yenik düşen ve işlevsizleşen bu kurumlar yerine, bu alanda reformun kaçınılmaz olduğu görülerek idari yapıda yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Osmanlı'yı reforma götüren gelişme sadece zamana yenik düşen idari yapıları yenileme telaşı değil aynı zamanda Tanzimat dönemi ile beraber ortaya çıkan ve o güne kadar Osmanlı devlet hayatında karşılaşılmayan meşru muhalefet kavramının devlet hayatında yer bulmaya başlaması da etkili olmuştur. Yenileşme

dönemi olarak isimlendirilen ve Tanzimat Fermanının ilanı ile başlayan süreç, Osmanlı idari yapısında eyalet yönetiminden vilayet yönetimi geçildiği ve yerel idareler, belediyecilik alanlarında köklü bir değişimin ortaya çıktığı yeni dönemin başlangıcıdır.

Tanzimat dönemi, reform hareketlerinin hızlandığı, yönetimde köklü yapısal değişimlerin hayata geçirildiği bir dönemdir. Bu dönemde bakanlık sistemine geçilmiş, Meclis-i Dar-ı Şura-yı Askeriye, Meclis-i Vala-yı Adliye, Meclis-i Umur-u Nafia, Meclis-i Maarif-i Umumiye, Meclis-i Maliye, Meclis-i Tanzimat ve Şura-yı Devlet gibi meclisler kurulmuştur. Tanzimat ile birlikte başlayan yenileşme çabalarının ilk örneği muhassıllık meclislerinin hayata geçirilmesi olmuştur. Muhassıllık meclisleri Tanzimat öncesi dönemi de uygulanan iltizam usulü yerine ikame edilen görevi, belli bir bölgeden toplanacak olan vergilerin kişilerin kazançlarına göre ve tek bir vergi olarak alınması yürütmek üzere oluşturulan yapılanmaya verilen addır. Bu meclisleri yerelleşme adına önemli kılan nokta vergi toplamak gibi devlet açısından önemli bir fonksiyonun yerine getirilmesinde muhassıl adı verilen vergi tahsildarları yanında ona yardımcı olacak olan yerel ve varlıklı üyelerin bir seçimle belirlenmesi ile muhassıllık meclisleri (Memleket Meclisi) ortaya çıkmasıdır. Söz konusu seçim demokratik usullere aykırı dahi olsa Osmanlı devletinde seçim olgusunun ilk örnekleri olarak önemlidir. Bu gelişme aynı zamanda merkezi hükümetin artık yereli de önemseyen bir anlayışa yöneldiğini göstermektedir.

Batı'da belediyeler uzun bir evrimin sonrasında ortaya çıkıp gelişmişken Türk İdari yapısı içerisinde 19. yüzyıla kadar yerel yönetim veya beledi teşkilatı gibi idari yapıların oluşturulmasına dair bir düşünce ve çaba oluşmamıştır. Bu gereksinim Osmanlı'nın son dönemine ve belki de en güçsüz olduğu döneme denk düşmüştür. Bu manada Osmanlı'da belediye teşkilatının ilk örnekleri ne bir geleneksel temelden nede bir halk hareketinden beslenmiştir. Modern belediyelerin ortaya çıkışında mecburiyet ve özentinin yanı sıra modernleştirme bir bürokratik grubun şehirlerin fiziki koşullarını yeniden yapılandırmak heyecanı ve isteklerinin bir sonucu olarak İstanbul'da kurulan İstanbul belediyesinin de adı olan İstanbul şehremaneti ile ortaya çıkmıştır.

Yeni kurulan bu belediye teşkilatı Batı örneklerinde olduğu üzere şehirlerin yapmakta olduğu benzer fonksiyonları görmek üzere görevler üstlenmişti. Başlangıçtaki bu düşüncenin aksine kısa zamanda merkezi yönetimin müdahalesi altında bir konuma dönüştü. Belediye teşkilatının karar alma özerkliği olmadığı gibi belediye meclisinin ehil ve işlek bir çalışma düzeni bile tesis edilemedi. Bir belediyecilik deneyimi olarak İstanbul şehremaneti girişim kendisinden beklenen şehirlerin fiziki yapısını iyileştirme ve yerel hizmetlerin görülmesi gibi kendisinden beklenen başarıyı göstermediği ve başarısız bir deneme olarak varlığını sürdürdü.

Osmanlı'da belediyecilik anlamında önemli bir diğer girişim bu kez çok sayıda gayrimüslim halkın yaşadığı ve modern bir liman bölgesi olan Galata ve Beyoğlu bölgesinde Altıncı Daire-i (Altıncı Daire) Belediye adıyla ayrıcalıklı mali imkanlara sahip belediye teşkilatının kurulması olmuştur. Paris'in seçkin ve gelişmiş semti olan "Sixième Arrondissement" (Altıncı Daire) isminden ilham alınarak yeni belediyenin adının Altıncı Daire-i (Altıncı Daire) Belediye olarak isimlendirilmiştir. Bunun yanında Paris örneği model alınarak oluşturulan bu belediye teşkilatı İstanbul'un Beyoğlu ve Galata semtlerinde ayrıcalıklı bir konumu ile yapılandırılmış bir belediye örneğidir.

Osmanlı idari yapısında kısa zamanda önemli değişikliklerin arka arkaya ortaya çıktığı bir dönem olan Tanzimat devri yerelleşme adına köklü değişimleri beraberinde getirmiştir. Başkent İstanbul dışında Osmanlı taşra idaresinde 1864 Vilayet Nizamnamesi'nden hemen sonra, 1868 tarihinde yürürlüğe giren Dersaadeti Belediye İdaresi Nizamnamesi, 1871 tarihli İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Talimâtname'si ve 1877 tarihli Dersaadet ve Vilayetler Belediye Kanunları, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile taşrada belediye teşkilatlarının ve il özel idarelerinin kurulması ve yaygınlık kazanmasının hukuksal temelleri atılmıştır. Yerelleşme adına önemli bir yenileşme çabası olarak yorumlanabilecek bu yasal gelişmeler uygulamada çeşitli aksaklıklar nedeni ile kör topal Cumhuriyet dönemine kadar varlıklarını devam ettirebilmişlerdir.

Osmanlı devletinde merkezi otoritenin güçlü olduğu bölgesel ve yerel muhalefetin varlığına müsaade edilmediği 19. yüzyıl öncesi dönemde özerk ve hukuksal alt yapıya sahip yerel yönetim kuruluşları bulunmamaktadır. Osmanlı'nın güçlü ve iyi işleyen bir devlet aygıtına sahip olduğu bu dönemde modern anlamda değil belki ama çeşitli makam ve kurumlar eliyle bir çok yerel hizmetin sunulduğu görülmektedir. Osmanlı'da merkezîyetçi uygulama ve anlayışın yükseldiği bir dönem olarak Tanzimat devrinde yerel yönetimlerin ilk örneklerinin oluştuğu görülmektedir. Devletin taşra teşkilatlarında ve yerel yönetim konularında hayata geçirdiği bu dönüşüm 20. yüzyılda kendini ciddi biçimde hissettiren yıkımı engelleme gayretinin ve eski güçlü günlerine tekrar kavuşturma hayalinin bir eseridir. Ancak Batı ülkelerindeki örnekleri model alınarak, özenti ve sınırlı bir kadro hareketinin geleneksel bir yapı içerisinde oluşturulmaya çalıştığı yerel yönetim modeli kendinden beklenen faydayı sağlayamamıştır. Tüm bu yenileşme çabalarına rağmen Osmanlı'nın yıkılışına engel olunamamış ancak oluşturulan yeni idari sistem yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti devletine gelenekleri ve örgütleri ile miras kalmıştır.

Osmanlı'dan Cumhuriyete miras kalan tüm yerel yönetim kurumları ve başta belediye teşkilatları olmak üzere yerelleşme adına oldukça geri bir statüde kurulduğunu ifade etmek gerekir. Osmanlı döneminde kurulan yerel yönetim kurumları örgütsel açıdan kentsel hizmetleri sunma kapasitesine ulaşamamış, mali yönden az gelişmiş bir görünüme sahip yerel halkın beklenti ve ihtiyaçlarına uzak, tüzel kişiliği bulunmayan teşkilatlar olarak cumhuriyete intikal etmişti. Belediye teşkilatları olarak Cumhuriyet'e 389 idari yapının intikal ettiği görülmektedir. Bu sayının dönemin koşullarına göre oldukça büyük bir rakam olduğunu söylemek mümkün. Ancak bu belediye teşkilatlarının hizmet kapasitelerine bakıldığında; sadece 20 tanesinin yerel halkın içme suyu ihtiyacını karşılayabilecek alt yapıya sahip olduğu, 4'ünde düzenli elektrik dağıtım ağı bulunduğu, 17 teşkilatın mezbaha, 7'sinin spor alanı, 29 tanesinin park ve bahçesi, 90 tanesinin düzenli bir semt pazaryerine sahip olduğu görülmektedir. Bu göstergeler Osmanlı'da yerel yönetimlerin daha henüz temel kentsel hizmetleri bile tam manası ile karşılayamayan bir özelliğine işaret etmektedir. Böylece yerel demokrasi, katılım,

hizmette yerindelik gibi yerelleşme göstergelerinin bulunmadığı bir yapı ile Cumhuriyet dönemine geçilmiştir.

Türkiye kuruluşundan itibaren güçlü yerinden yönetim esaslarından ve yapılarından yoksun bir şekilde fakat Osmanlı'dan intikal eden otoriter, katı bir merkeziyetçi yönetim geleneklerine sahip siyasi kültürü ile modernleşme faaliyetlerine başladı. Cumhuriyetin ilk yıllarına yönetimde merkeziyetçi bir tercih ve eğilim ile başlandığı bir dönemdir. Bu yıllarda yerel yönetimler alanında başta anayasa olmak üzere oluşturulan diğer yasal düzenlemelerde Osmanlı dönemine benzer biçimde merkeziyetçi bir çizgide oluşturulduğu söylenebilir.

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler alanında ilk çıkarılan yasal düzenleme bugün hala yürürlükte olan 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanununun olmuştur. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediyeler Kanunu ile bir diğer düzenlemedir. Cumhuriyet dönemi ilk il özel idaresi kanunu ise ancak 1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Bu yasal mevzuat yerel yönetim kuruluşları açısından temel düzenlemeler olup, 2000'li senelerin başına kadar uzun yıllar varlıklarını sürdürecektir.

Belediye kuruluşları açısından kurucu yasa olma özelliğine sahip ve üç çeyrek asır yürürlükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu dönemin şartlarına göre önemli dönüşümler içermesine rağmen yerelleşme adına belediye kuruluşlarını merkezi yönetim doğal bir unsuru olma görüntüsünden kurtaramamıştır. Tek parti döneminin modernleşme misyonu doğrultusunda hükümler içeren yerel yönetimler mevzuatı, çok partili hayata geçilen 1945-1960'lı yıllarda bazı küçük değişikliklere rağmen hakim olan merkeziyetçilik anlayışında önemli değişimleri doğurmadı.

Gerek 1960 gerek 1980'li yıllarda yaşanan askeri müdahaleler ve sonrasında oluşturulan yeni anayasalar döneminde olsun, yerel yönetimler alanında yeni temel düzenlemelerin hayata geçirildiği bir dönem olmaktan öte mevcut yasaların yeni hazırlanan anayasaya uygun hale getirilmesine yönelik çabaların ön plana geçtiği dönemler olmuştur. Böylece 2000'li yıllara kadar köklü bir merkeziyetçi geleneğin ve yerel yönetimler üzerinde ciddi merkez yönetimin

vesayetinin sürdürüldüğü, merkezi yönetimden özerk yerel yönetim politikalarının oluşmadığı, merkezi yönetimin etkisinin yerele taşıdığı bir dönem oldu.

2000 yıllardan itibaren Avrupa Birliği ile olan ilişkilerde yaşanan yakınlaşma, küreselleşme dalgasının ulusları aşan etkisi ve uluslararası kuruluşların politika ve tavsiye önerileri, kamu yönetimi paradigmasında ortaya çıkan dönüşümler gibi dış dinamikler diğer ülkeleri olduğu gibi kamu yönetimi ve yerelleşme konusu Türkiye'yi de etkiledi. Buna ek olarak 2002 yılı genel seçimleri ile beraber büyük bir halk ve meclis çoğunluğu elde etmiş Adalet ve Kalkınma Partisinin iktidara gelmesi ile değişen iktidar çehresi ve diğer iç dinamikler yerel yönetim alanında Tanzimat'tan itibaren devam eden yeniden yapılanma sürecine yeni bir ivme katmış oldu.

Genel olarak 1980'li yıllar ile beraber hızlanan yönetimde yerelleşme politikaları 1990'li yıllardan sonra Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile güçlenen bir zemine kavuşmuştur. Bu yıllarda zaten köklü bir yerel yönetim geleneğine sahip Avrupa ülkelerinde yerel yönetimler gittikçe artan bir önemi kavuştular. Öte yandan Yerel yönetimlerin, Türk idare teşkilatı içerisinde yer aldığı andan itibaren, merkezi idarenin vesayeti altında varlıklarını sürdürmüşlerdir. Yerelleşme bağlamında çeşitli dönemlerde, kimi zaman hızlı kimi zaman ağır adımlarla ilerleyen düzenlemelerin meydana getirdiği yerel yönetim yapısı, yerel katılımı, demokratikleşme hamlelerini, özerklik, hizmette yerellik ve yerel halkın ihtiyaçlarını karşılama önceliklerinden ziyade çoğunlukla merkezi yönetimin politikalarına bağımlı kalarak ve hatta o politikalara hizmet etmek gibi bir amaca yöneldikleri görülmektedir.

Türkiye'de tüm yerel yönetim mevzuatının yeniden yapılandırıldığı 2004 yılına gelindiğinde, dünyadaki genel eğilime paralel olarak, öne çıkan yerelleşme eğilimleri ve yerel yönetimlerin artan önemi, yerel yönetimlere ilişkin temel yasalarda kendini gösterdi. Böylece yerel yönetimlerin yeniden yapılandırıldığı bir dönem başlamış oldu. Yeniden yapılanma çalışmaları sonucunda büyükşehir belediyeleri, belediyeler ve il özel idareleri, özerk kamu tüzel kişileri yeniden tanımlanmış ve görev ve sorumlulukları artmıştır.

Yerel yönetimler alanında arka arkaya yürürlüğe sokulan temel yasalar kapsamlı sayılabilecek değişimleri içinde barındırmaktadır. Bu yeniden düzenleme çabaları; dış dinamikler olarak, yükselen yeni kamu yönetimi anlayışı, küreselleşme, Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası aktörlerin etkisi ve iç dinamikler olarak yerel yönetimler alanında yapısal-işlevsel sorunların varlığı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak bölüşümü sorunları ve performans açığı gibi dinamiklerden etkilendi söylenebilir. Kamu yönetimi alanında önemli değişim ve dönüşümlerin oluşturulduğu 2000'li yıllar sonrasında yerelleşme eğiliminin önem kazanmasında, temel faktörler olarak yukarıda sayılan dinamiklerin etkili olduğu değerlendirilebilir.

Batı Avrupa ülkelerinde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerelleşme eğilimli dönüşümlerin 20. yüzyılın ikinci yarısı ile beraber hız kazandığı görülürken Türkiye bağlamında yerelleşme politikalarının 2000'li yıllara sarkmasında yerel yönetimler geleneğinin etkisi yanında, yaşanan siyasal istikrarsızlıklar, ekonomik sorunlar, artan bölgesel terör faaliyetleri yerelleşme politikaları üzerinde olumsuz bir takım etkilere ve gecikmelere neden olduğu ileri sürülebilir. Avrupa Birliği, Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı, Birleşmiş Milletler gibi uluslararası aktörler diğer Avrupa ülkelerine benzer modelleri aynı dönem için Türkiye'ye tavsiye etseler dahi, Türkiye'nin iç dinamiklerindeki farklılıklar nedeniyle yerel yönetim reformları ve deneyimleri diğer Avrupa ülkelerinden farklı bir sürecin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Türkiye'de yerelleşme politikalarına engel olumsuzluklara rağmen 2004-2005 yıllarında arda arda oluşturulan yerel yönetimler alanında yeni düzenlemeler yerelleşme adına önemli yenilikleri ve dönüşümleri içinde barındırmaktadır. Yerel yönetim nüfus büyüklüklerinin rasyonalizme edildiği, merkezi yönetim karşısında yerel yönetim organları üzerindeki ağır vesayet azaltıldığı, karar organlarının güçlendirildiği, idari ve mali özerklik konularının genişletildiği, yerel yönetimlerin çeşitli karar mercilerine katılım olanaklarının artırıldığı, şeffaf hale getirildiği, bir çok alanda ve önemli ölçüde yeni yetki, görev ve sorumlulukların tanındığı yerelleşme eksenli yeni bir dönem başladı.

Böylece yerelleşmenin önemli değerlerinden özerklik, katılım, demokrasi, hizmetlerde etkinlik, hesapverebilirlik gibi ilkelerin yerel yönetimlere yansıtılmaya çalışılmıştır. Öte yandan tablo 4.2 görüldüğü biçimiyle merkezi yönetim yerel yönetim görev dağılımı yeniden oluşturulduğu bu kuruluşların yetki, görev ve sorumluluklarının genişletildiği görülmektedir. Ayrıca yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin görülmesinde yerel yönetimler liste usulü sayılan yetkilerle sınırlı kalma yerine; kanunda yerel yönetim birimi yetkilendirilmemiş olsa dahi aynı yetki ve görevi konusunda başka idari birimlere yüklenmeyen görevlerin yerel yönetim kurumları tarafından yerine getirilmesine olanak veren genel yetki ilkesi konumuna yükseldiği geniş bir alan oluşmuştur. Yeni durumda merkezi yönetim, güvenlik, nüfus ve vatandaşlık, milli eğitim, din işleri, vergi gelirlerini toplamak gibi klasik görevleri paylaşımsız olarak sürdürürken çevre, toplum ve halk sağlığı, konut ve planlama, kültür, eğlence ve turizm, eğitim, tarım, ulaşım, sosyal ve ekonomik hizmetler alanına yerel yönetimlere yetki devredildiği ve hizmet konularının genişletildiği yerelleşme eğilimli bir modelin oluşturulduğu söylenebilir. Bu gelişmeler sonrasında Türkiye’de oluşturulmaya çalışılan yerel yönetim modeli, İngiltere, Almanya ve Fransa örneklerine –kısmi farklılıklara rağmen- benzer biçimde, yerel yönetimlerin değişen rolü ve bu konudaki gelişmeler ve dönüşümler dikkate alınarak yerel yönetim sisteminin reform tabii tutulduğu söylenebilir.

Türkiye’de yönetim geleneği merkeziyetçi bir ekseninde süreklilik göstermektedir. Ancak yerel yönetimlerin tarihi gelişim süreci içerisinde 2000 yılı sonrası düzenlemeler ile bu seyri önemli oranda değişme uğrattığı görülmektedir. Bu dönüşüm ile beraber yerel yönetimler, merkezi yönetimin taşradaki uzantısı, hiyerarşik astı, merkezi yönetim tarafından belirlenen karar ve politikaların yürütülmesinden ibaret görülen bir modelinden; yerel yönetim temel yasaları ile yapılan yerelleşme eğilimli düzenlemeler sonrasında, yerel yönetimlere yetki, görev ve sorumluluk devri, mali kaynak aktarımı ve idari kapasitelerinin genişletilmesi ile idari ve mali özerklik boyutunda meydana gelen olumlu gelişmeler Türkiye’de merkezi yönetim - yerel yönetim ilişkilerine yeni bir boyut kattı. Yerel yönetimlerin, merkezi yönetim ile olan ilişkilerinde “bağımlılık düzeyinden” mevcut konumu hemen hemen eşitlik düzeyine yükseldiği

söylenbilir. Yerel yönetimlerin belirli seviyede olgunluk düzeyine ulaştığı bugünkü statüsü, merkezi yönetimin temsilcisi modelinden ortaklık modeli seviyesine ulaştığı biçiminde yorumlamak mümkün.

Türkiye’de yerel yönetimler alanında son dönemde yaşanan değişimlerin etkisiyle birlikte yerelleşme adına olumlu ilerlemeler sağlanırken diğer taraftan 2012 tarihli 6360 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemelerin yerelleşme bağlamında sürecin değerlendirilmesinde ciddi eleştirilere uğradığı görülmektedir. 2004 yılında yerel yönetim mevzuatının kapsamlı biçimde değiştirilmesi ile başlayan yerelleşme adımlarının bu 6360 sayılı Yasa oluşturulmaya çalışılan yerel yönetim modeli üzerinde önemli sayılabilecek değişimleri ortaya çıkarmıştır. Düzenleme sadece büyükşehir modeli üzerinde değil aynı zamanda köy ve il özel idareleri üzerinde de sayısal anlamda bir daralmaya neden olmuştur. 5216 sayılı Kanun’un getirdiği düzene, 5747 sayılı Kanundan sonra ikinci önemli müdahale 6360 sayılı Kanun ile olmuştur. Neredeyse her seçim dönemi içerisinde üst üste yapılan bu düzenlemeler oluşturulmaya çalışılan büyükşehir modeli üzerinde önemli değişimleri ortaya çıkarmıştır. Büyükşehir yasasında bu son kapsamlı düzenleme ile beraber büyükşehir sayısının 30’a çıkarılması ve bu illerdeki il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köy tüzel kişiliklerinin sonlandırılması durumu ortaya çıktı. Böylece Türkiye nüfusunun % 76’sı, coğrafi alanının ise % 50’si Büyükşehir Belediye sınırlarına taşındığı yeni bir büyükşehir modeli hayata geçirildi.

6360 sayılı yasa sonrasında ortaya çıkan bu yeni durum yerelleşme yaklaşımı ile uyumlu olmadığı yönünde çok sayıda akademik alanda eleştiriye uğradığı görülmektedir. Söz konusu kimi akademik bulgularda vurgulanan önemi bir konu, bu ortaya çıkan değişimlerin etkisi sonrasında mülki idarenin taşra yapılanmasında genel görünümü önemli değişime uğratmış olması üzerinde toplanmaktadır. Mülki idare üzerinde etki kaymakamlıklar üzerinde daha yoğun olacaktır. Köylerin kapatılması ve “kırsal mahallelere” dönüştürülmesi sonrasında mülki idare amirlerinde toplanan yetki büyükşehir ve ilçe belediyelerine kaymasına neden olacaktır. Merkeziyetçi yönetim anlayışının boşalttığı bu alanların yerel yönetimlerce yetkilendirilmesi yerelleşme bağlamında olumlu bir gelişmedir. Ancak daha önce il özel idareleri, köy ve mülki idare amir ile diğer

merkezi yönetim kuruluşları arasında aynı alanda dağıtılan yetkilerin mevcut durumda büyükşehir belediyelerinde toplanması yerel düzlemde yetkilerin merkezileşmesi anlamında yeni bir durumu ortaya çıkarmıştır. Zaten sahip olunana güç ve yetkiler nedeniyle büyükşehir belediye başkanları için “güçlü başkanlık” modeli olarak yorumlanan konumu, mevcut durumda yetki ve otoritesinin bir seviye daha yükseltilmesi ile “süper başkan” biçiminde yeniden isimlendirilmesini abartı olarak yorumlamamak mümkündür kanısındayız.

6360 sayılı Kanun ile oluşturulmaya çalışılan büyükşehir yerel yönetim anlayışı yerele hizmet sunumu açısından illerde merkezîyetçiliğin yerel düzeyde güçlendirildiği bir yerel yönetim konseptini ortaya çıkarmıştır. “İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak anayasal bir kuruluş olan il özel idarelerinin kaldırılması ile onlarca kilometre uzaktaki bir köye hizmet götürme yetkisinin belediyelere devredildiği böylece sosyolojik ilişkilerin geçerli olduğu ve tarihi çok gerilere giden köy kuruluşlarının kırsal mahalleye olarak yorumlanacak yeni bir statüye dönüştürülmesi ve yetkilerinin büyükşehir belediye sitemine dahil edilmesi yerelleşme ile ters düşen bir durumdur. Bu durumu, yerel yönetim alanında 2000’li yıllarla birlikte başlamış ve çeşitli unsurlar üzerinden on yıla yayılmış yerelleşme eğilimli değişim süreci üzerinde geri bir adım olarak değerlendirmek mümkündür.

6360 sayılı Yasa ile oluşturulan düzenlemede yerel özerklik, hizmetlerde halka yakınlık, yerel demokrasi ve yerel halkın katılımı gibi yerelleşme yaklaşımı ile özdeş politikalarının geri planda kaldığı; şeffaflık, hesapverebilirlik gibi yeni kamu yönetimi ilkelerine ise değinmediği görülmektedir. Yasada yerelleşme gibi bir tercihin etkili olmadığını söylemek mümkündür.

Türkiye’de oluşturulan büyükşehir şehir belediye modeli 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde “Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüne dayanmaktadır. Ancak büyük yerleşim merkezi kavramı yerine il mülki sınırları dahilindeki nüfus büyüklüğü baz alınarak oluşturulan yeni büyükşehir modeli 6360 sayılı Kanun ile

oluşturulmuştur. Öte yandan yürürlükteki büyükşehir yasasında belirtilen nüfus büyüklükleri, çeşitli düzeyde politikacılar tarafından kanunda öngörölen nüfus sayısının aşağı çekilmesi süratiyle sisteme yeni büyükşehirlerin ekleneceği söylemleri bugünün sık duyulan vaatleri arasındadır. Mevcut durumda bile nüfusu 200.000'leri bile bulamayan il merkezilerinin birer metropolitan alan olarak kurgulanması orayı büyükşehir yerleşim birimi olarak kabul edilmesine yetmez. Büyükşehir yasasının 30 ilde uygulanması ve diğer 51 ilde başka bir yasasının geçerli olması mülki sitemde yeknesaklığı değiştirmiş ve eşitlik anlayışına aykırı bir durumu ortaya çıkarmıştır.

KAYNAKÇA

ACAR Ali, “Halkın Yerel Yönetimlerden Beklentileri: Sivas Belediyesinden Halkın Beklentileri”, *S.Ü. Sosyal Bilimler MYO Dergisi*, Sayı 4, Yıl 2000, ss. 203-222.

AÇIKGÖZ Zekeriya, *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: İstanbul İl Özel İdaresi Örneği*, Nobel yayınevi, Ankara, 2011.

ADIGÜZEL Şenol, “6360 Sayılı Yasa’nın Türkiye’nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Toplum ve Demokrasi*, Yıl 6, S. 13-14, 2012. ss. 153-176.

AĞIR Hüseyin, “Avrupa Bütünleşmesinin Derinleşmesi ve Genişlemesi”, (Ed. Muhsin Akar), *Avrupa Bütünleşmesi ve Türkiye*, Ekin Kitabevi, 2010, ss. 5-53

AKÇAKAYA Murat, “ Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecine Katılımı”, *G.Ü. İİBF Dergisi*, 2003. ss. 153-174.

AKIN Fehmi, “Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi ve Türk İdari Yapısındaki Yeri”, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya, 2015, ss. 35-50.

AKSOY Şinasi, “Yeni Sağ Ve Devletin Değişimi”, (Ed. Burhan Aykaç, vd.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara 2003, ss. 545-559.

AKTAN Coşkun Can, *Moderniteden Postmoderniteye Değişim*, Çizgi Kitapevi, Konya 2003.

AL Hamza, “Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi”, (Ed. Vecdi Akyüz), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss. 105-144.

AL Hamza, “Kadı’dan Şhremini’ne Belediyelerin Kuruluşu: Altıncı Daireyi Belediye”, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, ss. 105-114.

ALKAN Haluk, *Karşılaştırmalı Siyaset Başbakanlık ve Parlamenter Sistemler Işığında Yarı Başkanlık Modelleri*, Açılım Kitap, İstanbul, 2013.

APAN Ahmet, “AB Mevzuatında Yerellik İlkesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 450, Ankara, Mart 2006, ss. 29-42.

ARIKBOĞA Erbay, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Modeli”, *Yerel Politikalar*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2013, ss. 48-96.

ARIKBOĞA Erbay, “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi”, (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen), *Kamu Yönetimi Yazıları: Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar ve Tartışmalar*, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, ss. 42- 70.

ARIKBOĞA Erbay. “Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.16, S.1, 2007, ss. 31-54.

ARLAN Gülden Elmas, “Türkiye Açısından Bölge Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirmesi” *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt.19, Özel Sayı, ss. 165-182.

ARSLAN Erkan vd., “Hükümet Programlarında Yerelleşme Vurgusu: Gerçekleşenler Vaatler”, (Ed. Selma Karatepe, vd.), *Yerelleşme Merkezleşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TODAİE, Ankara, 2015, ss. 42-53.

ARSLAN Erkan ve GÜRSES Fatih, “Geleneksel Teftiş Anlayışından İç Denetime Kamuda Değişen Denetim Anlayışı: İç Denetim Faaliyetlerinin Katma Değeri ve Açmazları Üzerine bir Değerlendirme” *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri* Kayfor 13 Bildiriler Kitabı, 15-17 Ekim 2015, Konya 2016, ss. 271-290.

ARSLAN Nagehan T. “Klasik- Neoklasik Sönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi” *CÜ. İİBF Dergisi*, Cilt. 11, Sayı. 2, 2010, ss. 21-38.

ARSLAN Nagehan ve ASLAN Erkan, *Yeni Kamu Yönetimi ve Üst Kurullar*, Alfa Aktüel, Bursa, 2010.

ARSLAN Nagehan, “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Bir Değerlendirme” *C.Ü Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt. 32, Aralık 2008, ss. 263-282.

ASAR A. Asım, “Yerel Gündem 21” <http://www.mfa.gov.tr/yerel-gundem-21.tr.mfa> (01.08.2016).

ATAK Şermin ve BEK Nahit, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Mahalle Yönetimlerinde Değişim”, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya, 2015, ss. 173-183.

ATAY Faruk, *Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması: Türkiye’de Kamu Reformu Üzerine İncelemeler*, Deki Yayınları, Ankara, 2007.

AYDINLI İbrahim ve ÇİFTÇİ Salih, “Türkiye’de Kentleşmeyi Etkileyen İtici Faktörler Çerçevesinde Kentleşme Oranın Değerlendirilmesi”, (Ed. Selma Karatepe, vd.), *Yerelleşme Merkezileşme Tartışmaları, IX. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TODAİE, Ankara, 2015, ss. 70- 80.

BAĞLI Mehmet Selim, “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:473, Aralık 2011, ss. 43-74.

BAKICI Zeynel, “Yönetimlerarası Mali İlişkileri Düzenleyen Uluslararası Anlaşmalar ve Organizasyonlar”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt. 13, Sayı 2, Yıl 2004, ss. 5-32.

BAYARTAN Mehmet, “Osmanlı Şehirlerinde Vakıflar Ve Vakıf Sisteminin Şehre Kattığı Değerler”, *Osmanlı Bilim Araştırmaları*, X-1, 2008, ss. 157-175.

BAYRAM Selahattin, “Osmanlı Devleti’nde Ekonomik Hayatın Yerel Unsurları: Ahilik Teşkilatı ve Esnaf Loncaları”, *İstanbul Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 2012, ss. 81-115.

BERAMENDÍ Pablo, "Federalism", *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, (Ed.: Charles Boix- Susan C. Stokes), *Oxford Publisher*, New York 2007, pp. 752-781.

BİLGİÇ Veysel K., “Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişmesine İlişkin Bir Değerlendirme”, (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, ss. 100- 110.

BİLGİÇ Veysel K., “Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform*, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, ss. 201-212.

BİLGİÇ Veysel ve GÜL Serdar Kenan, “Türkiye’de Yerelleşme Politikaları”, *VII. Kamu yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, Kahramanmaraş, 2009, ss. 612-625.

BİLGİÇ Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, (Ed. A.Balcı vd.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, ss. 25-38

BİLGİSAY Haluk, “Yerel Yönetim Reformu ve İl Özel İdareleri: Bursa Perspektifinde Bir Analiz”, (Ed. Bekir Parlak), *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, Dora Yayın, Bursa 2010, ss. 279-294.

BİNGÖL Nahit, vd., *Birleşik Krallık’ta Kamu Yönetimi Reformları*, (1979-2008), Matus Yayıncılık, Ankara, 2008,

BÜLBÜL Duran, *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2006.

BÜLBÜL Kudret, “Türkiye’de Küreselleşme Literatürü Üzerine Analitik Bir İrdeleme: Büyük Anlatılardan Korkulara”, *Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Cilt 7, Sayı 3 Ankara, 2005, ss. 205-124.

CAN Hasan H., “Türk İdare Sistemi İçersinde Yerel Yönetimler ve Mahalli İdare Kanunlarının Getirdiği Sistem”, (Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), *Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması-II*, Beta, İstanbul, 2007, ss. 53-69

CAN İsmail, “Almanya’da Devletin Yapısı ve Vergi Sisteminin Anayasal Temelleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 145 2004, (e-dergi), http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/maliyederlisi.asp?dergi_no=145 erişim: (01.08.2016).

CANPOLAT Hasan, “Türkiye’de Son Dönem Yerel Yönetim Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, (Ed. Nihat Falay vd.), *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010, ss. 27-61.

CHANDLER J. A., *Local Government Today*,. Manchester Universty Press, Manchester 1991.

CHAPMAN Jeffrey, “Local Government, Fiscal Autonomy and Fiscal Stress: The Case of California”, *Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy Working Paper*, WP99JC1, 1999.

COŞKUN Bayram ve NOHUTÇU Ahmet, “5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun İdari Vesayet Denetimi Açısından Değerlendirmesi”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- II*, Beta, İstanbul 2007, ss. 71- 96.

COŞKUN Bayram, “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği” *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt.5, Sayı. 3, TODAİE, 1996, ss. 35-47.

COŞKUN Selim, “Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”, (Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, 129-158.

ÇAM Çiğdem Aksu, “Yerinden Yönetim ve Kentsel Siyaset: Avrupa Yerel Yönetim Sistemlerine Karşılaştırmalı Bir Bakış”, (Ed. Pınar Uyan Semerci), *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015, ss. 15-47.

ÇANKAYA Seda ve CEBECİ Esra, “Yerelleşmenin Neresindeyiz? Avrupa Ülkeleri ile Karşılaştırmalı Bir Analiz” *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri Kayfor 13 Bildiriler Kitabı*, 15-17 Ekim 2015, Konya 2016, ss. 1719-1740.

ÇELİKAY Hicran, *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*, SETA, İstanbul, 2014.

ÇETİNKAYA Özhan, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2011.

ÇEVİK Hasan Hüseyin, *Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010.

ÇEVİK Hasan Hüseyin, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004.

ÇİÇEK Atıl Cem, “Neoliberalizmin Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını Meşrulaştırma Aracı Olarak Yönetişim ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Üzerine Yansımaları”, (Ed. Yüksel Koçak ve Atıl Cem Çiçek), *Kamu Yönetimi Yönetim – Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2012, ss.62- 78.

ÇUKURÇAYIR Akif ve EKŞİ Hülya, “Müşteri Odaklı Yönetim Tartışmalarına Yerel Yönetim Perspektifinden Bakmak”, (Ed. Kemal Görmez, Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları: Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, ss. 153- 169.

ÇUKURÇAYIR Akif, “Dünyada Yerel Yönetimlerin Değişen Rolü ve Yeni Kimliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt. 12, Sayı 3, Temmuz 2003, ss. 5-21.

ÇUKURÇAYIR Akif, “Yerel Yönetimlerde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru” *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 73, Yıl. 2009, ss. 31-49.

ÇUKURÇAYIR Akif, *Siyasal Katılma Olanakları Açısından Yerel Siyaset: Yönetişim ve Yerel Alanda Yararlanılabilecek Diğer Yöntemler*, (Ed. H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel, Ankara 2005, ss. 213-234

ÇUKURÇAYIR Akif, *Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2006.

ÇUKURÇAYIR Akif, *Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2011.

DEMİR Konur Alp ve YAVAŞ Hikmet, “Küreselleşme, Yerelleşme ve Yerel Özerklik Üçgeninde ve 6360 Sayılı Kanun Kapsamında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği”, (Ed. Akif Çukurçayı vd.), *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri Kayfor 13 Bildiriler Kitabı*, Konya, 2016, ss. 177- 189.

DEMİRCİ Bengi, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesinin AB’de Algılanışı ve Son Reform Çalışmaları Bağlamında Türk Kamu Yönetimi Sistemine Yansımaları”, (Ed. Ş.Aksoy ve Y.Üstüner), *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunları*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, ss. 389-407.

DEMİRCİ Mustafa, “Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 19, S. 1, 2010, ss. 21-46.

DEMİREL Demokaan, “Tanzimat ve Meşrutiyet Döneminde Kamu Reformları” *The Journal Of Academic Social Science Studies*, Volume 5, Issue 8 December 2012, p. 475-487.

DEMİREL Demokaan, “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839-1923)”, *Türk İdaresi Dergisi*, Sayı:473 Aralık 2011, ss. 97-111.

DEMİREL Demokan, “Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: Etkin Devlet”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60, Yıl: Ocak-Mart 2006, ss. 105-128.

DEMİREL Songül, “Yeni Yönetimin Ana Unsurları: Yerelleşme, Demokratikleşme ve İl Özel İdaresi” *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, C:2, S: 2, 2014, ss. 173-187.

DEMİRKAYA Yüksel ve BOZLAĞAN Recep, “Londra Anakent Belediye Sistemi ile Türk Anakent Belediye Sisteminin Karşılaştırılması”, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss. 499- 511.

DESMOND Dinan, *Avrupa Birliği Tarihi*, (Çev. Hale Akay), Kitap Yayınevi, İstanbul, 2008.

DİNÇER Ömer ve YILMAZ Cevdet, *Değişim Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, T.C. Başbakanlık, Ankara, 2003.

DİNÇER Ömer, “Yerel Yönetimlerin Yapılandırılması ihtiyacı ve İlkeleri Üzerine Bir Tartışma”, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998. ss. 289-307.

DORU Serkan, “19. Y.Y’dan Cumhuriyet’e Türk Yerel Yönetim Sisteminin Doğuşu ve Gelişimi Üzerine Bir Değerlendirme” *Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, (30), 2015, ss. 65-85.

DORU Serkan, “1923-2000 Döneminde Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çabalarının Değerlendirilmesi” *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, C.7, S.1 2005, ss. 123-132.

DURSUN Davut, “ Cumhuriyet Döneminde Yönetim Anlayışı”, (Ed. Vecdi Akyüz), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss. 97-104.

DURSUN Davut, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme”, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998. ss. 93-104.

ELİÇİN ARIKAN Yeşeren, “Avrupalılaşıma: Kavramsal Bir Çerçeve” (Ed. Bekir Parlak), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.

EMİNİ Filiz Tufan, “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri,” *Yönetim ve Ekonomi*, C.16, S. 2, Manisa, 2009, ss. 31-48.

ERBAY Yusuf, “Fransa’da İdari Sitem ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:8 Sayı:2 Nisan 1999, ss. 58-94.

ERKUL Hüseyin, KARA Hüseyin ve ŞİMŞEK Savaş, “ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt. 14, Sayı. 7, 2016, ss. 33-58.

EROĞLU Cem, *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayınevi, Ankara, 2016.

ERYILMAZ Bilal, “Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti”, (Ed. Vecdi Akyüz), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 1, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss. 389- 413.

ERYILMAZ Bilal, “Cumhuriyet’in Kuruluşundan Günümüze Bürokrasi- iktidar İlişkileri”, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998. ss. 153-166.

ERYILMAZ Bilal, *Kamu Yönetimi*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2012.

ES Muharrem, “İl Özel İdaresi”, (Ed. Vecdi Akyüz), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss. 145-156.

GENÇ Ernur, “Demokratikleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, C.10, S.1 2015, ss. 267-290.

GİRİTLİ İsmet, *Türkiye’nin İdari Yapısı*, Der Yayınları, İstanbul, 2001.

GOLDSMİTH, Mike, “Autonomy and City Limits,” *Theories of Urban Politics*, (Edit. D. Judge- G.Stoker-H.Wolman, Sage), *London, Thousand Oaks, Calif.*,1995.

GÖKÇE Gülise, “Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 5, 1999, ss. 53-77.

GÖKÇE Orhan ve BAYRAKÇI Erdal, *Yerel Yönetimler Maliyesi Ders Notları*, Konya, 2002.

GÖKTÜRK Atilla ve KAVİLİ Sultan, “Bilgi Çağı, Kamu Yönetimi İçin Önerilen Bir Model Gündem 21”, *Kocaeli Üniversitesi İ.İ.B.F. I. Ulusal Bilgi Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı*, Kocaeli 2002.

GÖKÜŞ Mehmet, “Türkiye’de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkilerinin Tarihsel Gelişimi” *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları* (Ed. M.Akif Çukurçayır, Gülise Gökçe), Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, ss. 285-325.

GÖYMEN Korel, “ Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu: Bürokratik Yönetim Geleneğinden Çekingen Yerel Yönetişime”, (Ed. Korel Göymen), *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, Boyut Yayın Grubu, İstanbul, 2010.

GÖYMEN Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetişimde Son Gelişmeler: Pendik’te Edinilen Deneyimler ve Çıkarılan Dersler ” *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, Boyut Yayın Grubu, İstanbul, 2010.

GÖYMEN Korel, “Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinmeler, Önermeler ve Yönelimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C.9, S. 2. 2000, ss. 3-13.

GÖZÜBÜYÜK Şeref ve TAN Turgut, *İdare Hukuku*, Cilt.1, Turhan Kitabevi, Ankara 2006.

GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2000.

GREENWOOD John, PYPER Robert and WILSON David, *New Public Administration In Britian*, Routledge, London and New York, 2002.

GÜL Hüseyin ve MEMİŞOĞLU Dilek, “Yapısal Değişim Sorunu Çerçevesinde Yönetimsel Reform”, (Ed. Akif Çukurçayı, Gülise Gökçe), *Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, ss. 57-112.

GÜL Hüseyin ve ÖZGÜR Hüseyin. “Ademi Merkezîyetçilik ve Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri” (Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara 2004, ss. 161-204.

GÜL Hüseyin, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Ademi Merkezîleşme – Küreselleşme Dinamikleri ve Yönetimi Geliştirme Açıklarından Bakış”, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss. 39-55.

GÜL Hüseyin, vd., *Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset*, Detay Yayıncılık, Ankara, 2014.

GÜLDİKEN Nevzat ve ASLAN Mehmet, *Güncel Gelişmeler Işığında Siyasal Katılma*, İskele Yayıncılık, İstanbul, 2006.

GÜLER Birgül Ayman, *Devlette Reform Yazıları: Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-idari Liberalizasyona*, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

GÜLER Birgül Ayman, “Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 26, Sayı. 1, Mart 1993, ss. 87-96.

GÜLER Birgül Ayman, *Türkiye’nin Yönetimi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2013.

GÜLER Birgül Ayman, *Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*, İmge Kitabevi, Ankara, 2013.

GÜLER Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, İmge Kitabevi, Ankara, 2005.

GÜNAL Alpay, ATVUR Senem ve OKUTAN DERNEK Kadriye, “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, *S.D.Ü. İİBF Dergisi*, C. 19, S. 3, 2014. ss. 55-70.

GÜNEŞ Mehmet, “Almanya ve Türkiye’deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış” *Kara Harp Okulu Savunma Bilimleri Dergisi*, Cilt: 8, Sayı: 2, 2009, ss. 145-165.

GÜVEN H. Sami, “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu” *AMME İdaresi Dergisi*, Cilt: 15, Sayı. 4, Yıl:1982, ss. 27-48.

HABERMAS Jurgen, *Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akibeti*, (Çev.: Medeni Beyaztaş), Bakış Yayınları, İstanbul, 2002.

HELD David and MCGREW Anthony, with GOLDBLATT David and PERRATON,Janathan “Globalization”, *Global Governance*, Lynne Rinner Publishers, Vol.5, No.4 1999, pp. 483-496.

HEPER, Metin, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, Doğu Batı Yayınları, 2006.

HEYWOOD Adrew, *Siyaset*, (Çev.: Atilla Yayla , Mete Yıldız , Zeynep Kopuzlu , Bekir Berat Özipek , Bahattin Seçilmişoğlu , Bican Şahin,) Adres Yayınları, Ankara, 2013.

HEYWOOD Adrew, *Siyasetin Temel Kavramları*, (Çev.: Hayrettin Özler), Adres Yayınları, Ankara, 2012.

HOŞGÖRÜR Vural, “Yönetimde Toplam Kalite Anlayışı Üzerine Bir Değerlendirme,” (Ed. N.T.Arslan), *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi: Yaklaşımlar, Sorunlar ve Metodlar*, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, ss. 161-198.

İNALCIK Halil, “İstanbul: Bir İslâm Şehri”, (Ed. Vecdi Akyüz), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005. ss. 159-185.

İNANÇ Hüsamettin ve ÜNAL Feyzullah, “İngiltere’de Yerel Yönetimler” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:16 Aralık 2006, ss. 125-140.

İNANÇ Hüsamettin ve ÜNAL Feyzullah, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, *Dumlupınar Üniversitesi SBE Dergisi*, Sayı.17, ss. 1-24.

İZCİ Ferit ve TURAN Menaf, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa ile Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *S.D.Ü. İİBF Dergisi*, C. 18, S. 1, 2013, ss. 117-152.

KAR Muhsin ve ACAR Mustafa, “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri”, (Ed. Muhsin Akar), *Avrupa Bütünleşmesi ve Türkiye*, Ekin Kitabevi, 2010.

KARAKOÇ DÜVENCİ Fulya, “Osmanlı Ortadoğusu’nda İdari Kurumlardaki Reformist Düzenlemeler (1869-1911)” *Akademik Orta Doğu*, Cilt: 9, Sayı: 2, 2015, ss.147-178.

KARATEPE Selma, ÖNEN S. Mustafa ve ARIBAŞ NALCI Nazlı, “Almanya Federal Cumhuriyeti”, (Ed. Burhan Aykaç, Hatice Altunok), *Yönetimsel Yapı İncelemeleri*, Nobel Yayınevi, Ankara, 2014, ss. 15-63.

KARTAL Nazım, *Muhassıllık Meclislerinden 5302 sayılı Kanuna Türkiye’de İl Özel İdareleri*, Ağrı İbrahim Çeçen Üniversitesi Yayınları, 2012.

KAYA Erol, “Belediye Yönetiminde Yeni Düzenlemeler” *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı. 27.

KAYA Yeşim, *Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler Ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler*, Yüksek Lisans Tezi, 2006.

KAYA, *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayını No: 247, Ankara, 1992.

KAYIKÇI Sabrina, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 12, Sayı 3, Temmuz 2003, ss. 22-47.

KAZANCI Metin, “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, *Amme İdaresi Dergisi*, 16(4), 1983, ss. 36-51.

KAZANCI Ziya, *Osmanlı’da Yerel Yönetim*, Kayılhan Yayınları, İstanbul, 2014.

KELEŞ Ruşen, *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2014.

KELEŞ Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000.

KERROUCHE Eric, “The Exceptionalism Of French Local Government” *French Politics*, Macmillan Publishers, Vol.8, 2010, pp. 96-100.

KIZILCIK Recep, “21. Yüzyılda yönetim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 438, Yıl: 2003, ss.181-193.

KOÇAOĞLU Mustafa, USTA Sefa ve AKMAN Elvettin, “Yerelleşme – Merkezileşme Tartışmaları Ekseninde Yerel Yönetimlerde Reform: İngiltere ve Türkiye Mukayeseli Bir Analiz”, (Ed. Selma Karatepe, vd.), *Yerelleşme Merkezileşme Tartışmaları*, 9. Kamu yönetimi sempozyumu Bildiriler Kitabı, TODAİE, Ankara, 2015, ss. 543- 555.

KOÇAOĞLU Mustafa ve USTA Sefa, “Seçilmiş Ülkeler Bağlamında Yerel Yönetimlerde Reformlar ve Temel Eğilimler”, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya 2015, ss. 331-352.

KOÇ Firdevs ve YATKIN Ahmet, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları,” *The Journal of Academic Social Science Studies*, Volume 5, Issue 8, 2012, ss. 1273-1302

KOÇAK YAMAN Süleyman ve TEK Hande, “Avrupa Birliği Etkisindeki Bölgeselleşme Reformları: Fransa ve Türkiye Örnekleri”, (Ed. Bekir Parlak), *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, Dora Yayınları, Bursa, 2010, ss. 359- 371.

KOÇAK YAMAN Süleyman ve KAVSARA Veli, “5302 Sayılı Kanun sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 10, S. 20, 2012, ss. 61-92.

KOÇAK Yüksel, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler*, Orion Kitabevi, Ankara, 2008.

KOÇDEMİR Kadir, “Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 434, Ankara, Mart 2002, ss. 1-5.

KOYUNCU Başak ve ÇOŞKUN Bayram, “Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2003, ss. 281-302.

KOYUNCU Emre ve SERTESEN Selçuk, “Yerelleşmede Bir İleri İki Geri” *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, 2012, ss. 1-8.

KÖSE Ömer, “Küreselleşmenin Devlet Ve kamu Yönetimi Üzerindeki Etkiler ve Kamu yönetimine Yansımaları”, (Ed. Ahmet Nohutçu ve Asım Balcı), *Bilgi Çağında Kamu yönetiminin Yeniden Yapılandırılması- II*, Beta Yayınları, İstanbul, 2007, ss. 1-28.

KÖSECİK Muammer, “Avrupa Birliğinin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler”, (Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Alfa Yayınları, Bursa, 2002.

KÖSECİK Muhammet ve ÖZGÜR Hüseyin, “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss. 1-20.

KÖSECİK Muhammet ve SAĞDAŞ İsa, “Tarihsel Bakış Açısıyla Türkiye’de Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, (Ed. Nagehan T. Arslan), *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları Üzerine İncelemeler*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005, ss. 311-352.

KÖSECİK Muhammet, “Avrupa Birliğine Üyelik sürecinin Türkiye’nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -II*, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, ss. 691- 737.

KÖSECİK Muhammet, “Türk Yerel Yönetim Sistemi Açısından Avrupalılaşıma ve Çok Düzlemli Yönetişim”, *Yönetişim: Kavram, Kuram, Boyutlar, Uygulama*, (Ed. Akif Cukurçayır vd.) Çizgi Kitapevi, Konya, 2010, ss. 149-195.

KÖSECİK Muhammet, “Türkiye’de Yerel Seçimler”, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss. 253-274.

KUTLU Önder, “İdari Reform Transferi: Ülkelerin Birbirlerinden Kamu Politikaları Transfer Etmeleri ve Öğrenmeleri”, (Ed. Asım Balcı vd.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayınevi, Ankara 2003, ss. 83-114.

KUTLU Önder, *Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi*, Çizgi Kitapevi, Konya, 2006.

- MEMİŞOĞLU Dilek, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları”, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya 2015, ss. 51-65.
- METİN Yüksel ve ALTAN Yakup, “Lizbon Altlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi”, *S.D.Ü İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt. 16, Sayı. 3. Yıl. 2011, ss. 131-147.
- MİLL John Stuart, *On Liberty*, Batoche Boks, Kitchener, Canada, 2001.
- MUSGRAVE Peggy B. “İdarelerarası Mali İlişkilerin Prensipleri”, *VII. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Marmaris, 1991, ss. 166-171.
- NEGİZ Nilüfer, “Avrupa Perspektiflerinin Yerel Yönetimlere Etkisi”, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya 2015, ss. 311-330.
- OAKLAND John, *British Civilization*, Rutledge, London and New York, 2002.
- OKUR Fatma ve ÇAKICI A.Burhan, “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, *Akdemik Bakış E-Dergi*, Sayı. 11 2007. <http://www.akademikbakis.org/eskisite/sayi11/makale/fatmaokur.pdf> (15.08.2015).
- ORTAYLI İlber. “Osmanlı Belediyeleri ve Kent Hizmetleri”, (Ed. Vecdi Akyüz), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005. ss. 13-24.
- ORTAYLI İlber, “Devraldığımız Miras”, (Ed. Davut Dursun ve Hamza Al), *Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998. ss. 143- 152.
- ORTAYLI İlber, “Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetimler”, (Ed. Vecdi Akyüz), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005. ss. 69-93
- ORTAYLI İlber, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Türk Tarih Kurumu, Ankara, 2011.
- ORTAYLI İlber, *Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, 1985.
- ORTAYLI İlber, *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara 2012.

ÖKMEN Mustafa ve GÖRMEZ Kemal, “Türkiye’de Yerel Gündem 21 ve Yerel Yönetişim Uygulamaları”, (Ed. Kemal Görmez ve Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları –Küresel Bölgesel ve Yerel Perspektifler*, Beta Yayınları İstanbul, 2009, ss. 109-128.

ÖKMEN Mustafa ve PARLAK Bekir, *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015.

ÖKMEN Mustafa ve YILMAZ Abdullah, “Klasik Dönemden Tanzimat’a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 23Nisan 2009, ss. 91-112.

ÖKMEN Mustafa, “Küreselleşme Sürecinde Devlet, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, (Ed. Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, ss. 21-49.

ÖKMEN Mustafa, “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Yönetimler”, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -1*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss. 539-564.

ÖKMEN Mustafa, “Sürekli Değişme – Gelişme Sürecinde Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, (Ed. Kemal Görmez, Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları: Küresel, Bölgesel ve Yerel Perspektifler*, Beta Yayınları, İstanbul, 2009, ss. 5- 41.

ÖKMEN Mustafa, “Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği Ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme – Yerelleşme Dinamikleri”, (Ed. Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, ss. 115-161.

ÖKMEN Mustafa, “Yerel Yönetim Teorisi: Ekonomik, Sosyal ve Siyasal Yaklaşımlar”, (Ed. Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerde Güncel Gelişmeler*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2015, ss. 5-20.

ÖKMEN Mustafa, “Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri, Avrupa ve Türkiye” (Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Alfa Yayınları, Bursa, 2002.

ÖKMEN Mustafa, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*, C.10, S. 1, Manisa, 2003, ss. 117-139.

ÖKMEN, Mustafa, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri: Temel Nitelikler, Sorun Alanları ve Çözüm Arayışları”, <http://www.mustafaokmen.org> (Erişim Tarihi: 10.06.2016).

ÖNER Erdoğan, *İstanbul Şehremaneti (Belediyesi)'nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi*, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2008.

ÖNER Şerif, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel, Ankara, 2006.

ÖNER Şerif, “Katılımcı Demokrasi Açısından Belediye Kanunu”, (Ed. H.Özgür ve M. Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*, Nobel, Ankara 2005, ss. 57-87.

ÖVGÜN Barış ve TOSUN İlkay, “Kamu Yönetiminde Reform: Merkezileşme mi Yerelleşme mi? Uluslararası Sistem Ne İstiyor?”, (Ed. Selma Karatepe, vd.), *Yerelleşme Merkezileşme Tartışmaları*, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı TODAİE, Ankara, 2015, ss. 162- 174.

ÖZASLAN Metin, “Küreselleşme Sürecinin Türkiye’deki Yerel Kurumsal Yapılara Yansımaları”, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss. 565-592.

ÖZCAN Mehmet, “Subsidiarite İlkesinin Avrupa Birliğinde Uygulanması ve Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme”, www.cu.edu.tr/.../avrupa%20birliği%20hukuku/Subsidiarite%20İlkesinin%20AB.doc – (Erişim Tarihi: 22.10.2014).

ÖZDEMİR Hakan, ÇİÇEK Atıl Cem, “Ulus Devlet Ve Küreselleşmenin Hikayesi: Ebedi Kardeşlik Mi, Menfaat Ortaklığımı”, (Ed. Yüksel Koçak ve Atıl Cem Çiçek), *Kamu Yönetimi: Yönetim Siyaset Ekseninde Yeniden Yapılanma*, Gazi Kitapevi, Ankara, 2012, ss. 237- 259.

ÖZER Akif, “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun’un Düşündürdükleri”, *Yerel Politikalar*, Ocak-Haziran 2013, ss. 97- 126.

ÖZER M. Akif, *Yeni Kamu Yönetimi Teoriden Uygulamaya*, Platin Yayınları, Ankara 2005.

ÖZGÜR Hüseyin, “Metropolitan Alanların Yönetimi Deneyimi: Büyükşehir Belediyesi Modelinin Uygulanabilirliği”, (Ed. Bekir Parlak), *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, Dora Yayın, Bursa 2010, ss. 333-358.

ÖZGÜR Hüseyin ve KÖSECİK Muhammet, “Yerel Yönetimlerde Değişim Sürecinde Uygulamadan Geleceğe”, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -II*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, ss. 788- 816.

ÖZSALMANLI A. Yıldız, “Yeni Kamu yönetimi Yaklaşımı Açısından Yerel Yönetimlerde Modernleşme Çabalarının Değerlendirilmesi”, (Ed. Bekir Parlak), *Yerel Yönetimler Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, Dora Yayınları, Bursa 2010, ss. 239-259.

PARLAK Bekir ve CANTÜRK Caner, *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*, Alfa-Aktüel Yayınları, Bursa, 2005.

PARLAK Bekir ve SOBACI Zahit, *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi*, Alfa-Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.

PARLAK Bekir, “Küresel Gelişmeler ve Avrupa Birliği Uygulamaları Ekseninde Yerelleşme”, (Ed. N. Talat Arslan), *Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi: Yaklaşımlar Sorunlar ve Metodlar*, Aktüel, İstanbul, 2005, ss. 1-18.

PARLAK Bekir, “Osmanlı Devletinin Son Yüzyılında Taşra Yönetimine İlişkin Anayasal – Yasal Gelişmeler ve Cumhuriyete Yansımalar”, https://scholar.google.com.tr/citations?view_op=view_citation&hl=tr&user=02NOX0QAAAAJ&citation_for_view=02NOX0QAAAAJ:IjCSPb-OGe4C, (Erişim Tarihi: 25.02.2016)

PARLAK Bekir, “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, (Ed. Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I Reform*, Nobel Yayınları, Ankara, 2005, ss. 175-200.

PARLAK Bekir, “Yerel ve Ulusal Düzeyde Siyasette ve Yönetimde Katılım Pratiği: Türkiye Üzerine Bir Alan Araştırması”, (Ed. F. Neval Genç), *Kamu Yönetiminde Değişim*, XII. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı, Aydın, 2014, ss. 267- 280.

PARLAK Bekir, “Yerel Yönetim Reformları Perspektifinden Temel Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak Belediyeler”, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya, 2015, ss. 93-116.

PARLAK Bekir, “Yerel Yönetimler: Kavramsal Ve Kuramsal Çatı”, (Ed. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Bekad Yayınları, Antalya, 2015, ss. 5-34.

PARLAK Berkir, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”, *TESAM Akademi Dergisi*, Cilt. 1, Sayı. 1, 2014. ss. 7-40.

PEKTAŞ E. Kadri, KOÇAK Hüseyin, “Bir Yerel Katılım Aracı Olarak Kent Konseyleri ve Afyon Karahisar Belediyesi Kent Konseyi Örneği”, (Ed. Abdullah Yılmaz Yavuz Bozkurt), *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2008, ss. 117-156.

PETER James, “The Federal Framework”, (Edited by Peter James), *Modern Germany Politics, Society and Culture*, Routledge, London and New York, 1998.

POLAT İkbâl, “Bir Katılım Deneyimi Olarak Nilüfer Mahalle Komiteleri”, (Ed. Korel Göymen vd.), *Katılımcı Yerel Yönetimler*, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, 2014. ss. 113-123.

PRUD’HOMME Remmy, “Decentralisation” *VII. Symposium On Puplic Finance İn Turkey: Fiscal Realtions Between Central and Local Governments*. 1991, pp. 187-206.

RONDINELLI Dennis, “What and Why”, (Edited by: Jennie Litvack and Jessica Seddon), *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute WBI Working Papers in Collaboration with PREM Network, 2004, pp. 1-8.

ROSKİN Michael G., *Çağdaş Devlet Sistemleri*, (Çev. Bahattin Seçilmişoğlu), Adres Yayınları, Ankara, 2009.

SAGBAŞ İsa ve FİŞNE Mustafa, “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası”, (Ed. Muhsin Akar), *Avrupa Bütünleşmesi ve Türkiye*, Ekin Kitabevi, 2010, ss. 189-212.

SAKAL Mustafa, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Sürecinin Mali Boyutu ve Analizi”, *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler*, TODAİE, Ankara, 2009, ss. 331-352.

SAKİ Harun, “Avrupa Yerel Özerklik Şartı”, *Dış Denetim Dergisi*, Haziran 2011, ss. 67-72.

SEYİTDANLIOĞLU Mehmet, *Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri*, İş Bankası Kültür Yayınları, 2010.

SEYİTDANLIOĞLU Mehmet, “Yerel Yönetim Metinler (XVI) Esnaf Cem’iyetleri Hakkında T’alimât”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, C. 8, S. 1 Ocak 1999, ss. 126-131.

SHARMA Chanchal Kumar, “Decentralization Dilemma: Measuring The Degree and Evaluating The Outcomes”, *The Indian Journal of Political Science* Vol. LXVII, No.1, Jan-Mar., 2006. pp.49-64.

SİMON Hebert A., SMİTHBURG D.W. and THOMPSON V. A., *Kamu Yönetimi*, (Çev. Cemal Mihçioğlu), Ankara Üniversitesi SBF Yayınları: 547, 1985.

SOBACI M. Zahid, “Avrupa Birliği Koşulsallığının Etkinliği Bağlamında Türkiye’de Reform Üzerine Bir Analizi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt: 10, No: 1, Yıl 2011, ss. 85-100.

SÖZEN Süleyman, *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2005.

SUNAY Cengiz, “Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası”, *Kocaeli Üniversitesi S. B.E Dergisi*, 2002/1, ss. 113-133.

SUNAY Cengiz, “Türkiye’de Yerel Siyasetin Tarihi Gelişimi” *Yerel Siyaset*, Okutan Yayınları, İstanbul, 2008, ss. 37-67.

ŞEN Leyla, “Katılımcı Yerel Yönetim”, (Ed. Korel Göymen vd.), *Katılımcı Yerel Yönetimler*, Kalkedon Yayıncılık, İstanbul, 2014, ss. 69- 73.

ŞENGÜL Ramazan, “Fransa’da Kamu Yönetiminde Merkezileşme Süreci”, (Ed. Bilal Eryılmaz, Musa Eken, M. Lütfi Şen), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, ss. 563- 581.

ŞENGÜL Ramazan, “Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimlerine Etkileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 20, Yıl: 2012, ss. 31-44.

ŞENGÜL Ramazan, *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2011.

ŞENTOP Mustafa, “Osmanlı Şehir Yönetiminde Kadılık”, (Ed. Vecdi Akyüz), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 1, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss. 341-347.

ŞİNİK Bilal, “Fransa’da Adem-i Merkezileşme Süreci”, (Ed. Kemal Görmez ve Mustafa Ökmen), *Yerel Yönetimlerin Güncel Sorunları –Küresel Bölgesel ve Yerel Perspektifler*, Beta Yayınları İstanbul, 2009, ss. 249-270.

ŞİNİK Bilal, *Avrupa’dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri*” Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2012.

ŞİNİK Bilal, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı ve Kamu Personeli Ders Notları*, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2011.

TAN Turgut, “Yönetimde Yeni Rasyonellik Arayışları ve Hukuk”, (Ed. B. Aykaç vd.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, 2003, ss. 633-642.

TEK TURAN Hande, “Bölgeler Avrupa’sında Fransız Yerel Yönetimleri”, (Ed. Murat Okçu, Hüseyin Özgür), *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler-Uygulamalar*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2013, ss. 245-281.

TER-MİNASSIAN Teresa, “İntergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview” *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, Washington, DC: International Monetary Found, 1997.

TOKGÖZ Fikret vd., *Yerel Yönetim Sitemleri*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2009.

TOKGÖZ Fikret, *İyi Yönetişimin El Kitabı*, TESEV Yayınları, İstanbul, 2008.

TOKGÖZ Fikret, “Giriş”, (Ed. Pınar Uyan Semerci), *Yerel Demokrasi Sorunsalı: Büyükşehir Belediye Meclisleri Yapısı ve İşleyişi*, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2015, ss. 1-13.

TOPRAK Zerrin, *Yerel Yönetimler*, İzmir, 2001.

TOPRAK Zerrin, “Metropolitan Kent Yönetimi Örnekleri ve Karşılaştırmalı Analizler”, [kisi.deu.edu.tr/.../zerrin.toprak/Zerrin_Toprak_faaliyetler_web2016guncel\(1\).doc](http://kisi.deu.edu.tr/.../zerrin.toprak/Zerrin_Toprak_faaliyetler_web2016guncel(1).doc) (Erişim Tarihi: 08.07.2016).

TORLAK S. Evinç ve ÖNEZ Zuhâl, “Bir Katılım Modeli Olarak Yerel Gündem 21’e Bakış”, (Ed. Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, ss. 649-673.

TORTOP Nuri, "Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 1, Sayı. 3, Mayıs 1992, ss. 3-6.

TORTOP Nuri, *Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik*”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt. 5, Sayı.5, 1996, ss. 3-13.

TORTOP Nuri vd, *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınları, Ankara, 2014.

TORUN Fatih Sadık, “Osmanlı Taşra İdaresinin Yeniden Yapılanma Süreci (1842-1876)”, (Ed. Y. Kemal Taştan), *Karadeniz Araştırmaları*, C. 8, S. 32, Ankara, 2012, ss. 81-97.

TUNCER Polat, “Küreselleşme- Yerelleşme ve Türkiye’de Yerel Demokrasinin Geliştirilmesi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 475, Aralık 2012, ss. 131-146.

TURAL Erkan, “1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ve 1876 ve İdare-i Umumiyye-i Vilâyât Talimâtname’si”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C. 14, S. 1, Ocak 2005, ss. 71-91.

TURAN TEK Hande “Bölgeler Avrupa’sında Fransız Yerel Yönetimleri” https://www.academia.edu/9112237/B%C3%B6lgeler_Avrupa_s%C4%B1nda_Frans%C4%B1z_Yerel_Y%C3%B6netimleri (Erişim Tarihi: 20.06.2016).

TUTUM Cahit, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, (Ed. Burhan Aykaç, vd.), *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara 2003, ss. 441-457.

TÜRKÖNE Mümtaz’er, *Siyaset*, Etkileşim Yayınları, İstanbul, 2013.

ULUSOY Ahmet, AKDEMİR Tekin, *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2010.

ÜNAL Feyzullah, “Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü”, *Dumlupınar Üniversitesi S.B.E. Dergisi*, S.30 Ağustos 2011, ss. 241- 148.

ÜNAL Feyzullah, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, Savaş Yayınevi, Ankara 2013.

WERNER Jan, “Local Government Organization and Finance: Germany” (Ed. Anwar Shah), *Local Governance in Industrial Countries*, The International Bank For Reconstruction And Development/ The World Bank, Washington, DC., 2006, pp. 117-148.

WILSON David, GAME Chris, *Local Government in the United Kingdom*, Palgrave Macmillan, New York, 2011.

WOLLMANN Hellmut, “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi – Function and Single – Purpose Organisations”, *Local Government Studies*, Vol. 30, No.4, Winter 2004, pp. 639-665.

WOLMAN Hal, vd., “Comparing Local Government Autonomy”, *Across States GWIPP WorkingPaper*, The George Washington University, www.gwu.edu/~gwipp

WORTHY Ben, AMOS Jim, HAZELL Robert and BOURKE Gabrielle, “Town Hall Transparency? The Impact Of The Freedom Of Information Act 2000 On Local Government In England,” *ESRC Economic &Social Research Council*, The Constitution Unit Department of Political Science University College London, 2011.

YALÇINDAĞ Selçuk, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu” *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.26, Sayı. 1, Mart 1993, ss. 43-69.

YALÇINDAĞ Selçuk, “Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”. *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt. 24, Sayı. 3, Eylül 1991, ss. 123-152.

YAMAÇ Müzehher, “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, *Sosyal Bilimler Metinleri*, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014.

YAMAMOTO Hiromi, *New Public management: Japan's Practice*, Tokyo: Institute for International Policy Studies, 2003.

YAYLA Atilla, *Siyasi Düşünceler Sözlüğü*, Adres Yayınları, Ankara, 2005.

YAYLI Hasan ve PUSTU Yusuf, “Yerel Demokrasinin İlkeleri” *Karadeniz Araştırmaları*, Sayı. 16, 2008, ss. 133-153.

YAYLI Hasan, ÇINAR Emel, “Klasik Liberalizmde ‘Özgürlük’ ve J.S Mill’in Yerel Yönetimlere Bakışı”, *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı: 32, 2012, ss. 1-19.

YAZICIOĞLU Recep, “Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma”, (Ed. Vecdi Akyüz), *İslam Geleneğinden Günümüze Şehir Hayatı ve Yerel Yönetimler*, Cilt. 2, İlke Yayıncılık, İstanbul, 2005, ss. 361- 376.

YILDIRIM Cuma ve YÜKSEL Fatih, “Küreselleşme Sürecinde Kamu Yönetimindeki Dönüşümün Yönetim Göstergeleri Perspektifinden Değerlendirilmesi”, (Ed. Selma Karatepe, vd.), *Yerelleşme Merkezileşme Tartışmaları*, 9. Kamu yönetimi sempozyumu Bildiriler Kitabı, TODAİE, Ankara, 2015, ss. 141-150.

YILDIRIM Handan, “Neo- Liberalizm Ekseninde 2000’li Yıllarda Türkiye’nin Yerel Yönetim Politikasının Analizi”, *Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü ve Etkileri*, Kayfor 13 Bildiriler Kitabı, Konya 2016, ss. 77-93.

YILDIRIM İbrahim, *Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004.

YILDIRIM Turan, *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınları, İstanbul, 1999.

YULİANİ Elizabeth Linda, “Decentralization, Decontcentration And Devolution: What Do They Mean?” *Workshop On Decentralization*, Interlaken, Switzerland, 27-30 April 2004.

YÜKSEL Harun, “Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi Celal Bayar İİBF Dergisi*, Manisa, 2013, ss. 191.208.

ZENGİN Ozan, “Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi” *Ankara Barosu Dergisi*, Sayı-2, 2014. ss. 91-116.

ZENGİN Gökhan, “Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkezîyetçi Yerelleşme Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerine Etkileri”, (Ed. F. Neval Genç), *Kamu Yönetiminde Değişim*, XII. Kamu Yönetimi Forumu Bildiriler Kitabı, Aydın, 2014, ss. 337-354.

Diğer Kaynaklar:

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkçe Metin R.G: 3.10.1992 Tarih ve 21364 sayıdan alınmıştır. Tam metnine İngilizce ve Fransızca dil seçenekleri ile şu linkten ulaşılabilir. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/html/122.php>

Büyükşehir Belediye Sınırları İçersinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, RG: 22.03.2008, Mükerrer S. 26824

Department for Communities and Local Government'den elde edilen İstatistiki bilgiler ve tam liste için <https://www.gov.uk/guidance/local-government-structure-and-elections> (Erişim Tarihi: 15. 11. 2016).

On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması il Bazı Kanun ve Kanun hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun RG: 06.12.2012, S. 28489 ve Ordu İlini Büyükşehir Statüsüne Sokan 6447 Sayılı Kanun

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ek ve değişiklik getiren mevzuatı gösterir liste için [www. Mevzuat.gov.tr](http://www.mevzuat.gov.tr) (Erişim Tarihi: 15.01.2017).

5393 sayılı Kanunun Genel Gerekçesi,

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss944m.htm> (Erişim Tarihi: 10.01.2017).

18 Aralık 2000 tarihli IMF Niyet Mektubu,

<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Temel+Politika+Metinleri/IMF+Niyet+Mektuplari> (17.08.2016).

03 Mayıs 2001 tarihli IMF Niyet Mektubu,

<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Temel+Politika+Metinleri/IMF+Niyet+Mektuplari> (17.08.2016).

Treaty On European Union, http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf

(Erişim Tarihi: 10.11.2015).

2000 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2002 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2004 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2005 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2006 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2007 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2008 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2009 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2010 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2011 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2012 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2013 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2014 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2015 Yılı Avrupa Birliği İlerleme Raporu.

2006 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, <http://www.ab.gov.tr> (Erişim Tarihi: 05.08.2016).

2007 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesi, <http://www.ab.gov.tr> (Erişim Tarihi: 05.08.2016).

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Adı Soyadı : Erkan ARSLAN
Uyruğu : TC
Doğum Tarihi ve Yeri : 10.09.1980 SİVAS
e-posta : erkana@cumhuriyet.edu.tr

EĞİTİM

Derece	Kurum	Mezuniyet Yılı
Lisans :	Selçuk Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi	2003
Yüksek Lisans:	Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü	2008

İŞ TECRÜBESİ

Tarih	Kurum	Görev
2005-2010	Maliye Bakanlığı Sivas Defterdarlığı	Memur
2010-Devam	Cumhuriyet Üniversitesi Yıldızeli MYO	Öğretim Görevlisi

YABANCI DİL BİLGİSİ

Yabancı Dilin Adı: KPDS (57,50) ÜDS (55) YÖKDİL (61,25)