

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ*SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTININ İDARİ VE MALİ
ÖZERKLİK AÇISINDAN İNCELENMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Merve ÖZTÜRK

MAYIS-2018

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ*SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTININ İDARİ VE MALİ
ÖZERKLİK AÇISINDAN İNCELENMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Merve ÖZTÜRK


Tez Danışmanı: Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL

MAYIS - 2018

TRABZON

ONAY

Merve ÖZTÜRK tarafından hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İdari ve Mali Özerklik Açısından İncelenmesi: Türkiye Örneği adlı bu Çalışma 22/06/2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programı'nda **yüksek lisans tezi** olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi		Karar		İmza
Unvanı-Adı ve Soyadı	Görevi	Kabul	Ret	
Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL	Başkan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Dr. Öğr. Üyesi Suna ERSAVAŞ KAVANOZ	Üye	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Doç. Dr. Nihat YILMAZ	Üye	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

Prof. Dr. Yusuf SÜRME

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ - Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu Çalışmada yararlanılan kaynakların tümüne eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Merve ÖZTÜRK
22.05.2018

ÖNSÖZ

Değişen dünya düzeni, küreselleşme gibi faktörler, birçok alanda değişiklikler yarattığı gibi yönetim alanında da birtakım değişiklikler ortaya çıkarmıştır. En köklü değişiklikler yönetim anlayışı bağlamında kendini göstermiştir. Yıllardır süregelen merkezi yönetim anlayışı, yerini yerinden yönetim anlayışına bırakmaya başlamıştır. Yerel yönetimler, çeşitli isimlerle tarih sahnesinde her zaman yerlerini almışlardır. Ancak 19. yüzyıldan sonra, yerel yönetimler çok daha önemli hale gelmeye başlamışlardır. 1980'li yıllara gelindiğinde ise artık yerel yönetimlerin özerkliklerinden bahsedilmeye başlanmıştır.

Yerel yönetim birimlerinin özerkliklerinin yaygınlaşması çerçevesinde kuşkusuz en önemli belge Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi tarafından oluşturulmuş bir belgedir. Şart, Avrupa Konseyi bünyesinde oluşturulmasına rağmen diğer birçok birlik tarafından da dikkate alınıp, hükümlerinin uygulandığı bir belgedir. Özellikle Avrupa Birliği, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın hükümlerini oldukça benimsemiş ve kendi bünyesindeki ülkelere de uymaları gerektiği konusunda düzenlemeler getirmiştir. Bununla birlikte, Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen ülkelere de Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın hükümlerini onaylamak ön şart olarak gösterilmeye başlanmıştır. Bu bağlamda Türkiye de Şartı bazı çekincelerle beraber onaylamıştır. Türkiye'nin Şarta koyduğu çekinceler, genellikle idari ve mali özerklik hükümlerini içermektedir. Tezimizde de bu çıkış noktasını ele alarak bir takım varsayımlara ulaşmak amaçlanmıştır.

İlk olarak, yüksek lisans eğitimim ve yüksek lisans tezimi hazırladığım süre boyunca benden desteklerini esirgemeyen değerli hocam Prof. Dr. Abdulkadir TOPAL'a, akabinde bu süreçte tezimi okuyup, bana katkı sağlayan değerli hocam Dr. Öğretim Üyesi Muhammed Yunus BİLGİLİ'ye teşekkürlerimi bir borç bilirim.

Ayrıca tezi hazırlama sürecimde benden desteklerini esirgemeyen sevgili anneme ve babama, yorulduğum anlarda bana yeniden güç veren, heyecanımı dinç tutan sevgili eşime ve varlığıyla gücüme güç katan canım kızıma teşekkür etmeden geçemeyeceğim. Yanlışlıklar ve eksiklikler mutlaka olacaktır. Bu konuyla alakalı şimdiden bütün samimiyetimle sizlerden özür diliyorum.

Mayıs,2018

Merve ÖZTÜRK

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER	V
ÖZET.....	VIII
ABSTRACT	IX
TABLolar LİSTESİ.....	X
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XI
GİRİŞ	1-4

BİRİNCİ BÖLÜM

1. YEREL YÖNETİMLER VE ÖZERKLİK	5-53
1.1. Yerel Yönetim.....	5
1.2. Yerel Yönetimlerle İlgili Kavramlar	6
1.2.1. Merkezden Yönetim.....	6
1.2.2. Yerinden Yönetim.....	7
1.2.2.1. Siyasi yerinden Yönetim.....	8
1.2.2.2. İdari Yerinden Yönetim.....	10
1.2.2.2.1. Yerel Yerinden Yönetim.....	11
1.2.2.2.2. Hizmet Yerinden Yönetim.....	12
1.2.3. Yetki Genişliği.....	12
1.2.4. Yerellik/ Yerindelik (Subsidiarite) İlkesi.....	14
1.2.5. İdari Vesayet	17
1.3. Yerel Yönetimlerin Özellikleri	18
1.3.1. Yerel Yönetimlerin Faydaları	19
1.3.2. Yerel Yönetimlerin Sakıncaları	20
1.3.3. Merkezden Yönetim Sistemi ile Yerinden Yönetim Sisteminin Karşılaştırılması	21
1.4. Yerel Yönetimlerin Tarihçesi.....	22
1.4.1. Avrupa’da Yerel Yönetimlerin Tarihçesi	23
1.4.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi.....	27
1.4.2.1. Osmanlı Dönemi	28

1.4.2.2. Cumhuriyet Dönemi	33
1.4.2.3. Anayasalarda Yerel Yönetimler.....	34
1.4.2.4. 2000’li Yıllardaki Reform Dönemi.....	45
1.5. Özerklik.....	45
1.5.1. Özerklik Kavramı.....	45
1.5.2. Yerel Özerklik.....	47
1.5.2.1. İdari Özerklik.....	50
1.5.2.2. Mali Özerklik.....	51

İKİNCİ BÖLÜM

2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI	54-66
2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Ortaya Çıkışında Avrupa Konseyi’nin Rolü ve Tarihsel Süreç	54
2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İçeriği ve Kapsamı.....	58
2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Avrupa Ülkeleri Açısından İncelenmesi.....	62

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE	67-97
3.1. Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı Kabul Etmesi	67
3.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Kabul Edilen Maddelerinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi	68
3.2.1. İdari Özerklik Açısından	71
3.2.2. İdari Örgütlenme ve Personel Açısından	76
3.2.3. Yerel Yönetimlerin İdari Denetimi Açısından	78
3.2.4. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları Açısından	79
3.2.5. Yerel Yönetimlerin Birlik Kurabilme ve Var Olan Birliklere Katılabilmesi Açısından	82
3.2.6. Diğer Hükümler	83
3.3. Çekinince Koyduğu Maddeler Açısından AYYÖŞ ve Türkiye	86
3.3.1. Yerel Yönetimlere Danışma Açısından	86
3.3.2. Yerel Yönetimlerin Kendi İçsel Örgütlenmelerini Belirleyebilmesi Açısından	88
3.3.3. Yerel Yönetimlere Seçilmiş Kişilerin Görevleriyle Bağdaşmayacak Faaliyetleri Açısından	89
3.3.4. Yerel Yönetimlerin İdari Denetimi Açısından	90
3.3.5. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları Açısından	91
3.3.6. Yerel Yönetimlerin Birliklere Üye Olabilmeleri Açısından	94

3.3.7. Yerel Yönetimlerin Yargı Yoluna Başvurabilmesi Açısından 96

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME..... 98

YARARLANILAN KAYNAKLAR..... 103

ÖZGEÇMİŞ..... 110



ÖZET

Yerel yönetimlerin özerkliği konusu yıllardır tartışılan bir konu olmuştur. Yerel yönetimlerin özerk olmasına dair ilk düşünceler Avrupa Devletleri arasında ortaya çıkmış olsa da zamanla Türkiye de bu konuya kayıtsız kalamamıştır.

Yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili uluslararası düzeydeki ilk belge Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 15 Ekim 1985 tarihinde Avrupa Konseyi tarafından üye devletlerin kabul etmesi amacıyla imzalarına açılmıştır. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı, 1988 tarihinde bazı maddelerine çekince koyarak imzalamış ve 1992 tarihinde de yürürlüğe koymuştur. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye'deki yerel yönetimler için bir dönüm noktası olmuştur. Ancak yine de yerel yönetimlerle ilgili ciddi anlamda reformlar 2000'li yıllarda yapılmaya başlanmıştır. 2004-2005 yıllarında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, AYYÖŞ etkisinde çıkarılmış kanunlardır.

Bu çalışmada, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın getirdiği maddelerin incelemesi yapılmış ve özellikle AYYÖŞ'nin idari ve mali özerklikle ilgili maddeleri, Türkiye iç mevzuatı bakımından incelemeye tabi tutulmuştur. Bu bağlamda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının özellikle, idari ve mali özerklikle ilgili maddelerinin Türk iç hukukunda ne kadar uygulama alanı bulunduğunu araştırmak amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Yerel Özerklik, İdari Özerklik, Mali Özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

ABSTRACT

The issue of autonomy of local governments has been a topic of debate for years. First thoughts about the autonomy of local governments if it did not include the European states could not remain indifferent to this issue once the Turkey.

The first international document on autonomy of local governments is Charter of Local Self Government. Charter of Local Self Government was opened to the signatures of the member states by European Council on 15 October 1985 for the acceptance by the member states. Turkey signed Charter of Local Self Government in 1988 putting reservations on certain articles and then put into force. Charter of Local Self Government has been a landmark for local governments. Many arrangements have been made about the local administrations after the signature of Charter of Local Self Government. Metropolitan municipality law 5216, provincial special administration law 5302 and municipality law 5216 are the laws issued by the European local governments under the Charter of Local Self Government in this period.

In this study, a review of the materials brought by the Charter of Local Self Government has been made and especially the articles related to the administrative and financial autonomy of Charter of Local Self Government have been subjected to the examinations in terms of Turkish domestic legislation. In this context, it was aimed to investigate the application scope of Charter of Local Self Government, especially the items related to administrative and financial autonomy in Turkish domestic law.

Keywords: Local Government, Local Autonomy, Administrative Autonomy, Financial Autonomy, Charter of Local Self Government

TABLolar LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı	Sayfa Nr.
1	1982 Anayasası'nda Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler	42
2	Kabul Edilmesi Gereken Maddeler	60
3	Türkiye'nin Kabul Ettiği Maddeler	68
4	Anayasadaki İdari Özerklikle İlgili Maddeler	71
5	Kabul Edilmesi Gereken Maddeler	84



KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği

GİRİŞ

Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini etkin ve verimli sunma fırsatı sağlaması ve demokrasi ilkelerini hayata geçirebilecek olması bu yönetsel birimlere ilişkin reform tartışmalarının sürekli yaşanmasına zemin hazırlamıştır. Ayrıca küreselleşmenin ortaya çıkmasıyla birlikte yerelleşme hareketleri hız kazanmıştır. Küreselleşme ile birlikte ulus devletlerin etkisi azalmaya başlamış, yönetim sistemi içerisinde kamu sektörünün payı düşürülmeye çalışılmıştır. Yine “yeni kamu yönetimi” anlayışı da yerelleşme hareketlerinin hız kazanmasında etkili olmuştur. Bu süreçte Avrupa Birliği de dahil olmuş ve kendine üye devletlerin idari yapılarını yerinden yönetime dayalı bir anlayışla dizayn etmelerini istemiştir.

Tüm dünyada yaşanan siyasal, sosyal ve ekonomik gelişmeler, Türkiye’yi de etki alanına dahil etmiştir. Türkiye 1958 yılından itibaren Avrupa Birliği’ne giriş sürecini yaşamakta ve Avrupa Birliği ile müzakereler yürütmekteydi. Bu bağlamda Türkiye, Avrupa Birliği’nin şart koştuğu birçok uygulamayı kendi iç hukukuna dahil etme çabasına girmiştir. Avrupa Birliği, yerel yönetimlerin özerkliğine oldukça önem veren uluslararası bir örgüt olduğundan dolayı Türkiye de bu çerçevede düzenlemelere yer vermiştir.

Üye ülkelerde yerel yönetimlerin özerk olmasına, Şartın maddelerinde yer alan özerklik ifadesinden ne anlaşılması gerektiğine; yine yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin olması gerektiğine ilişkin birçok hüküm içeren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1985 tarihinde imzalanmıştır. AYYÖŞ, 3 ana bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde yerel yönetimlerin özerk olması gerektiğinden, bu özerklik ilkesinin neleri kapsadığından bahsedilmektedir. İkinci bölümde, Şartı imzalayan devletlerin yükümlülükleri; son bölümde ise Şartın uygulanması, yürürlüğe girmesi gibi konular yer almaktadır. AYYÖŞ’e demokrasi vurgusu ön plandadır ve yerel halkın olanaklar ölçüsünde kendi kararlarını alabilmeleri savunulur. AYYÖŞ, yerel yönetim birimlerini en küçük demokratik idari birimler olarak görür ve demokrasinin gelişmesi adına yerel yönetimlerin görevinin küçümsenemez olduğunu belirtir. AYYÖŞ’ün 2, 3 ve 4. maddeleri, yerel yönetimlerin özerk olmaları gerektiğiyle ilgili maddeleridir. Bu maddelerde yer alan hükümlere göre, bir yerel yönetim biriminin özerkliği, kanunların kendilerine verdiği görevleri yerine getirirken, yerel halkın çıkarlarını koruyarak, kendi geleceği hakkında karar verebilmesidir. Burada önemli olan yerel yönetim birimlerinin kendi kararlarını serbestçe verebilmesi, kendi seçtiği organlar tarafından yönetilmesi ve vatandaşların doğrudan katılımını öngören bir sistem kurulması gerektiğidir. AYYÖŞ’ün 8. maddesi yerel yönetimlerin idari denetimi ile ilgilidir. 8. maddeye göre, yerel yönetimlerin idari denetimi ancak anayasayla ya da kanunlar vasıtasıyla yapılabilir. Ayrıca idari

denetim yapılırken, yerel yönetimlerin merkeze ait olan işlemleri haricinde sadece hukuka uygunluk denetiminin yapılması gerektiği öngörülmüştür. Yerel yönetim birimlerinin tamamen merkezden bağımsız olması düşünülemez. Burada vurgulanan durum, yerel yönetim birimlerinin kendi işlerini yerine getirirken merkezden bağımsız olması gerektiğidir. Yerel yönetimlerin merkezle olan ilişkilerinde merkezin denetlemesinde olması olağan bir durumdur. AYYÖŞ'ün mali kaynaklarla ilgili olan 9.maddesi de yerel yönetimler açısından oldukça önemli bir maddedir. 9. maddeye göre, yerel yönetimlere kendi görevlerini yerine getirirken ihtiyaç duydukları ölçüde yeterli mali kaynak sağlanacaktır. Yerel yönetimler, özerk kamu tüzel kişileridir. Bunun sonucu olarak, kendi görev alanları dahilinde kendilerine sağlanacak olan gelir kaynaklarını serbestçe kullanma hakkına sahip olmaları gerekir. AYYÖŞ'ün bu maddeleri incelendiğinde, bir yerel yönetim biriminin özerk olabilmesi için hem idari özerkliğin hem de mali özerkliğin bir arada olması gerektiği sonucuna ulaşılır. İdari özerklik, bir yerel yönetim biriminin kendi yetki alanlarında, kendileriyle ilgili özgürce karar alabilmeleri, bu kararları kendilerinin seçtiği organlarca yürütebilmeleridir. Mali özerklik ise yerel yönetim birimlerinin görevlerini yerine getirirken yeterli oranda gelir kaynaklarına sahip olmaları ve bu gelir kaynaklarını bağımsız bir şekilde kullanabilmeleridir. Daha önce de söylendiği gibi, bir yerel yönetim biriminin özerkliğinden söz edebilmek için idari ve mali özerkliğin bir arada bulunması gerekir. AYYÖŞ'ün 10. maddesi, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında birlik kurabilmeleri ya da var olan birliklere üye olabilmeleriyle ilgilidir. 11. madde ise, yerel yönetim birimlerinin yargı yoluna başvurma haklarıyla ilgilidir. Bu maddeye göre, bir yerel yönetim birimi özerk yerel yönetim ilkesini savunmak adına yargı yoluna başvurabilecektir.

Türkiye, AYYÖŞ'ü 1988 yılında imzalamış, 1992 tarihinde de yürürlüğe koymuştur. Türkiye Şartı imzalamadan önce, bu şartın tavsiye kararı niteliğinde olması ısrarında bulunmuş fakat sözleşme niteliğinde olmasından dolayı Şartı, bazı çekincelerle beraber onaylamıştır. Türkiye'nin AYYÖŞ'ün 10 paragrafına çekince koyduğu görülür. Bu çekinceleri koymasının temelinde yatan sebep, merkeziyetçi yapının zarar göreceği, üniter bir devlet olan Türkiye'nin federalizme götürüleceği korkusudur. AYYÖŞ'de yer alan özellikle mali özerlikle ilgili 9. Maddesi, Türkiye'nin en çok çekince koyduğu madde olmuştur. Her ne kadar çekinceler koyularak onaylanmış olsa da AYYÖŞ, Türkiye'deki yerel yönetimler açısından temel bir kaynak niteliğinde olmuştur. Türkiye'de yerel yönetimlerle ilgili reform çalışmaları 2000'li yıllara kadar oldukça yavaş bir seyir izlemiştir. 2000'li yıllardan sonra yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan birçok kanun, AYYÖŞ çerçevesinde hazırlanarak yürürlüğe konmuştur. AYYÖŞ hükümleri doğrultusunda çıkarılan önemli kanunlar, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'dur. Her iki kanunda da yerel yönetim birimlerinin hem idari hem de mali özerkliğine sahip oluşlarından bahsedilmiştir. Bu hükümler yerel yönetimler için oldukça önemli gelişmelerdir; fakat yine de yerel yönetimlerle ilgili özerklik bağlamında alınması gereken daha çok yol olduğunu da söylemek gerekir. Yukarıda adı geçen kanunlarda idari ve mali özerlikle ilgili düzenlemeler yapılmasına karşın özellikle mali özerlikle ilgili daha birçok düzenlemenin yapılması

gerekmektedir. Yerel yönetim birimlerine serbestçe harcayabilecekleri gelir kaynaklarının tanımlanması özellikle sıfırdan vergi koyma yetkisinin verilmesi gerekir.

Bu çalışmanın amacı, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartının, Türkiye için önemini, Türkiye'deki yerel yönetim birimleri için neler getirdiğini, neler götürdüğünü ve özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında geçen idari ve mali özerkliklerin, Türkiye iç hukukunda ne derece uygulandığını ortaya koymaktır. Bu amaçla yola çıkılan bu çalışmada, önce yerel yönetimlerle ilgili çeşitli tanımlamalara yer verilmiş, yerel yönetimlerin özelliklerinden bahsedilmiş ve çeşitli karşılaştırmalar yapılmıştır. Daha sonrasında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hükümleri detaylı bir şekilde incelenmiş ve Türkiye iç mevzuatındaki karşılıkları ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Bu çalışma üç ana başlık etrafında toparlanmıştır. İlk bölümde, yerel yönetimlerle ilgili yakından alakalı olan merkezi yönetim, yerinden yönetim, yerellik, yetki genişliği ve idari vesayet gibi kavramların tanımlaması yapılmıştır. Akabinde, yerel yönetimlerin özelliklerinden bahsedilerek, faydaları ve sakıncaları üzerinde durulmuştur. Ayrıca merkezden yönetim ve yerel yönetimlerin karşılaştırılmasına yer verilmiştir. Yine aynı bölümde Avrupa'daki ve Türkiye'deki yerel yönetimlerin tarihçeleri hakkında ayrıntılı bilgiler verilmiştir. Bu bölümün sonunda özerklik kavramının tanımlaması yapılarak, idari ve mali özerklik kavramları detaylı bir şekilde incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde AYYÖŞ'ün ortaya çıkışından, ortaya çıkışında Avrupa Konseyi'nin rolünden ve tarihsel sürecinden bahsedilmiştir. Yine bu bölümde AYYÖŞ'ün içerik ve kapsamı detaylı incelenmiş olup, AYYÖŞ'ün Avrupa ülkeleri açısından değerlendirmesine yer verilmiştir. AYYÖŞ'ün ortaya çıkışında Avrupa Konseyi'nin rolü büyüktür. Avrupa Konseyi, 2. Dünya Savaşı sonrası değişen dünya düzeninde Avrupa Devletleri'nin birleşmesi fikriyle harekete geçmiştir. Kendi bünyesinde oluşturduğu Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ile yerel yönetimlerin özerkliğini koruyacak bir şartname hazırlatmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bu şekilde ortaya çıkan bir belge olmuştur. Tabii Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hazırlanana kadar çeşitli aşamalardan geçmiştir. Avrupa bünyesinde yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapılması gerektiği düşüncesi 70'li yıllarda hız kazanmıştır. Asıl düzenlemelerin yapılması ise 1980'li yıllarda olmuştur. Bu dönemde hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimler açısından bir dönüm noktası olmuştur.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 3 bölüm ve alt başlıklar şeklinde hazırlanmış bir anlaşmadır. İlk bölümde, özerk yerel yönetim tanımı yapılmış daha sonrasında bu ilkenin anayasalarda ya da kanunlarda yer alması ve yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanabilmesi için gerek idari özerkliğin gerekse mali özerkliğin sağlanması gerektiğinden bahsedilir. Özellikle yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin sadece hukuka uygunluk açısından yapılması ve devlet

denetiminin en aza indirilmesi hükmü yer alır. Yine mali özerkliğin sağlanması adına, yerel yönetimlere verilen görevlerle gelir kaynaklarının orantılı olması gerektiği hükmü yer almaktadır. Yine aynı bölümde yer alan yerel yönetim birimlerinin birliklere üye olabilmelerini içeren 10. madde ve yerel yönetim birimlerinin yargı yoluna başvurabileceğini hüküm altına alan 11. madde, yerel yönetimlerin özerkliği bağlamında önemli maddelerdir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, AYYÖŞ’de yer alan hükümler Türkiye açısından ele alınmıştır. AYYÖŞ’ün Türkiye tarafından kabul edilmesi aşamaları incelenip daha sonra Şartın maddelerinin detaylı incelenmesine geçilmiştir. Son aşama olarak da Türkiye’nin kabul ettiği ve çekince koyduğu maddeler tek tek incelenip, bunların Türk mevzuatındaki karşılıkları detaylı bir şekilde incelenmiştir. Genel olarak Türkiye’deki yerel yönetimlerin özerklik durumuna bakıldığında tam olarak özerk olmadıklarını gösteren ibareler olduğu gibi yarı özerk konumda olduğunu gösteren ibareler de mevcuttur.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. YEREL YÖNETİMLER VE ÖZERKLİK

1.1. Yerel Yönetim

Yerel yönetim, yerel halka sunulan kamusal hizmetlerin, merkezi idare dışında yer alan yönetim birimlerine devredilmesidir (Erkul, 2013: 12). Bir başka tanıma göre, yerel yönetim, yerel özelliklere sahip kamu hizmetlerinin, merkezi yönetim birimleri dışında başka kamu tüzel kişilikler eliyle gördürülmesidir (Parlak ve Ökmen, 2016: 5). Kamu Yönetimi Sözlüğünde yerel yönetimler, “merkezi idare dışında bulunan, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak hedefiyle bir araya gelmiş, organlarının yerel halk tarafından oluşturulduğu, demokratik ve özerk birimlerdir” (Kalko, 2010: 25).

Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği'nin 1995 yılında yayımladığı “Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler” adlı bildirmede yerel yönetim tanımı yapılmıştır. Buna göre yerel yönetimler, “belirli bir coğrafi bölgede yaşayan yerel halkın, ortak gereksinmelerini karşılamak hedefiyle kurulan, karar organları yerel halk tarafından seçilen, kanunla belirlenmiş yetki ve görevlere sahip özerk birimlerdir” (TÜSİAD, 1995: 21). Yerel yönetimlerin, yerel hizmetleri sunma yerel demokrasiyi geliştirmek üzere iki boyutu olduğu söylenebilir (Demirhan, 2013: 3-4).

Anayasanın 127. maddesinde “mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” olarak tanımlanmıştır.

Yerel yönetimler, halka en yakın birimler olarak görülmektedir. Bu yüzden geliştirilmesi, daha özerk hale getirilmesi, demokratik ve çağdaş değerlerle donatılması önemli bir olgudur. Burada önemli bir detay şudur ki, amaç yerel yönetimleri parçalamak değil, aksine bütünleştirmeyi sağlamaktır (Keleş, 1995: 3).

1.2. Yerel Yönetimlerle İlgili Kavramlar

Yerel yönetim kavramının tanımlanması yapıldıktan sonra, yerel yönetim kavramıyla ilişkili olan diğer kavramların da açıklamasının yapılması gerekir. Bu bağlamda ilk olarak merkezi yönetim kavramının tanımlanması yapılacaktır.

1.2.1. Merkezden Yönetim

Anayasanın 123. maddesine göre, ülkedeki idare birimlerinin yetki ve görevleri, merkezi ve yerinden yönetim ilkelerine uygun bir şekilde belirlenmektedir. Merkezi yönetim anlayışında, devletin bir başkenti vardır ve ülkenin bütününün yönetimi bu başkent aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Merkezi yönetim anlayışının benimsendiği ülkelerde, merkezin dışında başka örgütlenmeler bulunmamakta dolayısıyla bütün kararlar merkez tarafından alınmaktadır. Devlet ülkedeki tüzel kişiliğe sahip tek birimdir. Merkezi yönetim, bazı yükümlülüklerini, özellikle kamu hizmetini yerine getirme yükümlülüğünü, taşra organları vasıtasıyla yerine getirebilir. Taşra teşkilatları, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altındadır (Şengül, 20017: 1).

Anayasanın 126. maddesinde, merkezi idarenin kapsamı yer almaktadır. Buna anayasa maddesine göre,

Merkezi idare, ekonomik şartlara, coğrafi kriterlere ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer bölümlere ayrılır. İllerin idaresi *yetki genişliği* esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde verim sağlamak amacıyla, birden çok ili içerisine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.

Valilik teşkilatı, yerine getirdiği görevler açısından ikili bir yapılanma içerisindedir. Bu yapılanmadan bir tanesi, valinin ilin genel yönetiminden ve işleyişinden sorumlu olmasıdır. İkincisi ise, valilik teşkilatının bir il özel idaresi organı olması sıfatından ileri gelir (Şengül, 2017: 75). Vali, tek tek bütün bakanların taşradaki temsilcisi konumundadır. Adli ve askeri teşkilat dışında bütün örgütlenmeleri de denetleme yetkisine sahiptir. İlçe idaresinin başı kaymakamdır. Kaymakam da, ilçelerde hükümetin temsilcisi konumundadır. Kaymakam, ilçenin genel işleyişinden sorumludur. Vali gibi kaymakam da adli ve askeri teşkilat dışında kalan örgütlenmeleri denetleme hakkına sahiptir (Erkul, 2013: 10).

Merkezi yönetim ilkesinin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Parlak ve Ökmen, 2016: 8-9):

- Merkezi yönetim sisteminde, devlete ait olan tek bir tüzel kişilik mevcuttur.
- Kamu hizmetleri tek bir merkezde toplanmaktadır.
- Bütün kararlar merkezdeki yetkililer tarafından verilmektedir. Devlet, bakanlıklar şeklinde örgütlenmektedir. Bakanlıklar, görevlerine göre çeşitli ayrımlara tabidirler.
- Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde gerekli olan mali kaynak merkezi bütçede toplanır.
- Merkezi idare, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde taşra teşkilatları oluşturulabilir. Taşra teşkilatı, merkezin emir ve sorumluluğu altındadır.
- Devlet, bakanlıklar ve taşra teşkilatları arasında görev bölüşümü yapmıştır. Devlet, taşra teşkilatlarını, hiyerarşik denetim vasıtasıyla denetlemektedir.

Merkezden yönetim ilkesinin faydalı ve sakıncalı yönleri bulunmaktadır. Bunlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Parlak ve Ökmen, 2016: 9):

- Merkezi yönetimde güçlü bir devlet yönetimi söz konusudur.
- Merkezi yönetimde daha az harcama yapılması söz konusudur.
- Hizmetler ölçülü bir biçimde yürütülmektedir.
- Merkezi yönetim, bölgelerarası eşitliği sağlayıcı bir rol üstlenmektedir.
- Kamu görevlileri yerel baskılardan muaftır.
- Merkezi yönetimde mali denetim daha kolaydır.
- Merkezi yönetimin faydalı yönlerinin yanında sakıncalı yönleri de mevcuttur. Merkezi yönetimde çok fazla bürokrasi aşaması görülmektedir.
- Merkezi yönetim sistemi, demokrasi ilkesi ile çok bağdaşmamaktadır.
- Merkezden yönetilen sistemlerde, halkın yönetime katılması sınırlı bir şekilde gerçekleşir.
- Merkezi yönetimde, hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel gereksinmelere cevap verilmesi güçtür.

1.2.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim sisteminde, yerel halkın çıkarları doğrultusunda bir yönetim anlayışı mevcuttur. Merkezi yönetim kavramının tersi anlam içermektedir. Merkezi yönetimde yetki ve görevlerin tek elde toplanması durumu söz konusu iken, yerinden yönetim sisteminde yetkilerin dağıtılması söz konusudur.

Yerinden yönetim, yerel halka sağlanacak hizmetlerin, yerel halkın yaşadığı bölgelerdeki kendi tüzel kişiliklerine sahip birimler tarafından yerine getirilmesidir (Parlak ve Ökmen, 2016: 11).

Yerinden yönetim kavramı geniş bir şekilde tanımlanacak olursa; belirli bir bölgede yaşayan topluluklara yine kendilerini ilgilendiren konularda hizmet sağlamak amacıyla kurulmuş, kendi yönetim organlarına sahip, görev ve yetkileri kanunlarla belirtilmiş, özel gelire, bütçeye ve personele sahip, kamu tüzel kişilikleridir (Erkul, 2013: 12).

Yerinden yönetim, merkezi yönetimde olmayan birimlerden oluşan ve kamu hizmetlerinin bu birimler tarafından yerine getirildiği yine görev ve yetkilerin merkezden değil de yerel yönetim birimleri tarafından uygulamaya konulduğu bir sistemdir (Parlak ve Ökmen, 2016: 6).

Yerinden yönetim sisteminden bahsedebilmek için bazı şartların olgunlaşması gerekmektedir. Bu şartlar (Kalko, 2010: 14):

- Yerinden yönetim teşkilatlarındaki meclislere temsilci seçimi doğrudan olmalıdır.
- Yerinden yönetim teşkilatlarındaki yürütme organları, seçilmiş meclislere karşı sorumlu olmalıdır.
- Yerinden yönetim sisteminin bulunduğu coğrafyanın yönetimi, yürütme organlarının sorumluluğuna bırakılmalıdır.
- Yerinden yönetim teşkilatlarının yetki ve görevleri kanunda açıkça belirtilmelidir. Aynı zamanda yargı yoluna karşı açık olmalıdır.
- Yerinden yönetim teşkilatları, görevlerini yerine getirirken, ihtiyacı olan mali kaynakları sağlayabilecek yetkilerle donatılmalıdır.

Yerinden yönetim teşkilatlarının organları, yerel halk tarafından seçilmekte yetki ve görevler, yerel halk tarafından seçilen bu organlar vasıtasıyla yerine getirilmektedir.

1.2.2.1. Siyasi yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim sistemi, siyasal âdem-i merkezîyet olarak da adlandırılmaktadır. Siyasal âdem-i merkezîyet daha çok federal devletlerde görülen bir sistemdir. Bu sistemde oluşturulan federe devletler ulusal kimliğe sahip değildir. Siyasi yerinden yönetim sisteminde, özerk ya da yarı özerk kurum ya da kuruluşlar bulunmaktadır. Bu sistemdeki birimler, eyalet, federe devlet, kanton, land, cumhuriyet gibi farklı isimlerle taşımaktadır (Parlak ve Ökmen, 2016: 11).

Bu sistemde, siyasi mekanizma, merkezi idare ile yerel birimler arasında paylaşılmış vaziyettedir. Görev paylaşımının olduğu, gücün merkezde toplanmadığı bir durum kendini göstermektedir. İl, cumhuriyet, federe devlet, kanton gibi değişik isimler alan bu birimler, dış politika ve güvenlik politikası dışında egemenlik yetkisi kullanırlar. Federal devlet sisteminde yerel birimleri, yasama ve yürütme erkleri bağlamında kısmi bağımsızlığa sahiptir. Yerel yönetim birimlerindeki bu kuruluşlar, federal devlet karşısında ikinci derece egemen kuruluşlardır. Bu yerel yönetim birimlerindeki kuruluşların yetkileri, federal anayasa tarafından düzenlenmektedir (Eryılmaz, 2017: 112-113). Siyasi yerinden yönetim sisteminde, egemenlik yetkisinin federal devlet ile federe devletler arasında paylaşıldığı bir anlayış söz konusudur. Federal devlet yetkilerini tüm ülke coğrafyasında kullanmaktadır ve bu konuda yetkili tek birimdir. Federe devletlerin yetkisi ise, kendi coğrafyaları çerçevesinde sınırlandırılmıştır (Şengül, 2017: 6).

Federal devlet sistemi, siyasi yerinden yönetim anlayışının bir sonucudur. Federalizm, üniter devlet anlayışının tamamen zıttı bir kavramdır. Üniter devlet sisteminde, ulusal hükümetten başka egemenlik yetkisine sahip kuruluşlardan söz etmek mümkün değildir. Bütün yetkiler merkezi idare bünyesinde toplanmıştır. Yerel yönetim birimlerinin ayrı yasama, yürütme ve yargı sistemi yoktur. Bu sistemde ancak, yerel yönetim birimlerine bazı kamu hizmetlerinin gördürülmesine müsaade edilmektedir (Eryılmaz, 2017: 113).

Daha önce de belirtildiği gibi, federalizm üniter devlet anlayışının tam zıttı bir anlayış içermektedir. Federalizm ile üniter devlet anlayışının farkları şu şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2017: 113; Şengül, 2017: 6-7):

- Federal devletlerde halkın iradesi kavramı üniter devletten farklıdır. Üniter devlette, halkın tamamının iradesi dikkate alınırken, federal devlet sisteminde yetki alanı ayrıştırması yapılmaktadır. Yetkinin kullanılacağı alan, federe devletlerin kapsadığı coğrafyada ise o federe devletin yerel halkının iradesi yeterli görülmüştür.
- Üniter devlet sisteminde, idarenin yönetilmesi bağlamında merkezi ve yerel yönetim ilkeleri mevcuttur. Aksine federal sistemde, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir idari birim daha mevcuttur.
- Üniter devletlerde, yetki paylaşımları yürütme alanına ilişkindir. Yetki paylaşımları yasama ve yargı alanlarında söz konusu olamaz. Üniter devlette, merkezi yönetim diğer birimlere göre üstün konumdadır. Federal devletlerde ise, merkezi ve yerel birimler hukuksal açıdan eşit konumdadırlar.
- Federalizmde, yerel ihtiyaçlara cevap verme konusunda esneklik söz konusudur. Üniter devlet sistemi, bölgesel farklılıklara bakış açısı bağlamında daha katı konumdadır. Çünkü üniter devlet sisteminde tek bir ulusal politika vardır, bu politika bütün ülke düzeyinde uygulanmaktadır.

- Üniter devletlerde, yerel yönetimler merkezi yönetimin isteğiyle kurulmuşlardır. Ancak federalizmde, federe devletlerin kurulması merkezin isteğine bağlı olmamıştır.
- Federal devletlerde, üçlü bir yönetim alanı mevcuttur. Bunlar, federal devletin yönetim alanı, federe devletlerin yönetim alanı ve yerel yönetimlerin yönetim alanıdır. Üniter devlette ise, ikili bir yönetim anlayışı söz konusudur. Bunlar, merkezi yönetim kuruluşları ve yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

1.2.2.2. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim anlayışında, ticari, ekonomik, kültürel tarzdaki bazı görevlerin yerel yönetimdeki birimler tarafından uygulanması durumu vardır (Eryılmaz, 2017: 114). Siyasi yerinden yönetim anlayışında, yasama, yürütme ve yargı alanlarında bir yetki paylaşımı söz konusu iken, idari yerinden yönetim anlayışında, iktidar paylaşımı söz konusu değildir. İdari yerinden yönetim anlayışında, idari alanla ilgili bir paylaşım söz konusudur (Şengül, 2017: 8).

İdari yerinden yönetim anlayışı, belirli bir coğrafi alandaki yerel halka verilecek teknik alanlardaki fonksiyonları bünyesinde barındırmaktadır. İdari yerinden yönetim anlayışındaki kuruluşların kendi kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Bu kuruluşlara, federalizmde olduğu gibi, anayasal bir özerklik tanımlanmamıştır. Sadece, hizmetin niteliğine uygun olarak idari bir özerklik verilmiştir (Eryılmaz, 2017: 114).

İdari yerinden yönetim sisteminde, belirli bölgedeki yerel halkın egemenlik hakkını temsil eden bir uygulama söz konusu değildir. Bu tarz bir uygulama, siyasi yerinden yönetim sisteminde mevcuttur. İdari yerinden yönetim kuruluşlarının sadece idari alanda karar alma ve uygulama yetkisi vardır. İdari yerinden yönetim sisteminde yasama ve yargı yetkileri sadece merkezde toplanmış ve yürütmeye ilişkin yetkiler paylaşılmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 59).

İdari yerinden yönetim, yasama ve yargı fonksiyonlarının merkezde toplandığı, yürütmeye ilişkin bazı fonksiyonların da yerel yönetim birimlerince yürütüldüğü bir sistemdir. Temel olarak, yerel yönetim birimlerindeki ortak yararları koruma amaçlı ortaya çıkmış bir sistemdir. Bununla birlikte, birtakım ekonomik ve siyasal nedenler de etkili olmuştur (Parlak ve Ökmen, 2016: 12).

Buradaki yetki ve görev paylaşımı kanunla yapılır ve merkezi yönetim, yetki ve görev paylaşımını belirlemede asli yetkiye sahiptir. Yasama organının çıkaracağı kanunlarla, yerel yönetim birimlerinin yetki ve görevleri daraltılıp genişletilebilir. Kanunların belirlediği sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla, yerel yönetim birimleri alanlarında serbest hareket edebilirler. Bu serbestliğe rağmen, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde anayasa ve kanunlardan kaynaklanan denetim yetkisi bulunmaktadır (Şengül, 2017: 8).

Bu yönetim sisteminin amaçları, merkeziyetçiliğin ortadan kaldırılması, halkın yönetime katılımının sağlanması, yerel halkın ihtiyaçları ile onlara sunulacak hizmetler arasında dengenin kurulması ve sunulacak hizmetlerin de verimlerinin artırılması şeklinde ifade edilebilir (Eryılmaz, 2017: 114).

İdari yerinden yönetimin özellikleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2017: 114-115):

- İdari yerinden yönetim sistemindeki kuruluşlar özerk bir statüye sahiptir. Buradaki özerklik bağımsızlık anlamında değildir ve siyasi yerinden yönetim sistemindeki gibi bir bağımsızlıktan söz edilemez. İdari yerinden yönetim anlayışındaki özerklik, kendi kendine yeterlik ve yönetimde serbestlik anlamına gelmektedir.
- Merkezden yönetimde, halkın yönetime katılma durumu oldukça zayıftır. Bir diğer ifadeyle, merkezi yönetim sisteminde halk pasif konumdadır. Ancak, idari yerinden yönetimle birlikte halk aktif bir konuma yerleşmekte hatta halk doğrudan ya da dolaylı olarak yerel hizmetlere katılmaktadır.
- İdari yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır. Bu kuruluşlar harcamalarını kendi gelirlerinden karşılamaktadırlar. Kanunların bu birimlere verdiği yetkiler dahilinde yeni gelir kaynakları yaratabilmekteledir.
- Bu yönetim kuruluşları, seçimle belirlenen ve kanunlara göre işleyen, kendi yönetim organlarına sahiplerdir.

1.2.2.2.1. Yerel Yerinden Yönetim

Yerel yerinden yönetim sistemi, yerinden yönetim sisteminin bir parçası olup, bu sistemin yer bakımından uygulanması durumudur. Yerel yerinden yönetim ifadesini, mahalli adem-i merkeziyet olarak adlandıran bir kesim de mevcuttur (Parlak ve Ökmen, 2016: 14).

Yerel yerinden yönetim sisteminde, sınırları belirli bir coğrafi bölgede yaşayan insanların ortak çıkarları söz konusudur. Genellikle, yerel halkın sorunları, ülkenin genelinden ayrı tutulmaktadır. Bu amaçla, merkezden ayrı tüzel kişiliğe sahip teşkilatlar oluşturulmaktadır. Bu teşkilatlar, seçimle işbaşına gelmekte ve teşkilatların organları da yerel halk tarafından seçilerek oluşturulmaktadır (Şengül, 2017: 9).

Yerel yerinden yönetim sisteminde, belirli bir coğrafyadaki yerel halkın ihtiyaçlarının, yerel yerinden yönetim sistemi organlarınca yerine getirilmesi durumu söz konusudur. Yerel yönetimlerin oluşması da bu amacın bir sonucudur (Kalko, 2010: 21).

Bu yönetim sisteminde en önemli kriter, yönetim içerisinde yer alan birimlerin özerk olmasıdır. Bu sistemde, yerel yönetimlerin merkezden ayrı bir tüzel kişilikleri, bütçeleri ve bağımsız gelir kaynakları vardır (Parlak ve Ökmen, 2016: 14-15).

1.2.2.2.2. Hizmet Yerinden Yönetim

Belirli bir hizmetin görülmesinde, devlet dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliğinin görevlendirilmesi durumlarında hizmet yerinden yönetim sisteminden bahsedilmektedir (Şengül, 2017: 10). Hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşları, teknik gereksinmelerin karşılanması için görevlendirilirler. Bu görevlerini yerine getirirken, belli bir alan kısıtlaması yoktur ve kamu hizmetlerini yerine getirirken bu kuruluşlara özerklik tanınmaktadır (Erkul, 2013: 21).

Hizmet yönünden yerinden yönetim ifadesi yerine, hizmet âdem-i merkeziyet ifadesi de kullanılmaktadır. Kamu hizmetlerinin daha iyi şartlarda yapılması amacı ve kamu hizmetlerindeki çeşitlenmeden kaynaklı özel ve teknik uzmanlığa ihtiyaç duyulmuştur. Bunun sonucu olarak da hizmet yerinden yönetim sistemi bir çözüm olarak geliştirilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2016: 12).

Bu sistemde, merkezi yönetimi rahatlatarak bir uygulama söz konusudur. Yerel halka götürülecek hizmetler merkezin bünyesinden alınıp, bu konularda uzmanlaşmış yerel yönetim birimlerine devredilmektedir. Bu şekilde hem merkezi yönetimin iş yükü azalmakta hem de bu hizmetler konusunda uzman kişiler tarafından gerçekleştirildiği için yerel halk açısından da verimli bir uygulama olmaktadır (Sula, 2017: 14).

Bu kuruluşlar, son zamanlarda ortaya çıkmıştır. Bu tarz bir uygulama, Birinci Dünya Savaşı sonrasında, devletlerin görevlerinde meydana gelen değişiklikler sonucu görülmeye başlanmıştır (Şengül, 2017: 10). Türkiye’de hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına, kamu iktisadi teşebbüsleri, ticaret ve sanayi odaları, üniversiteler, radyo-tv kuruluşları, bilim, haberleşme ve kültür alanlarında faaliyet gösteren kuruluşlar örnek gösterilebilir (Sula, 2017: 14).

1.2.3. Yetki Genişliği

Yetki genişliği (tevs-i mezuniyet), âdem-i temerküz (deconcentration) olarak da bilinen bir kavram olarak literatürde yerini almıştır. Yetki genişliğinde amaç, merkezden yönetimin zararlı yönlerini gidermek, kırtasiyeciliği azaltmaktır (Gözler, 2008: 68).

Yetki genişliği, merkezdeki bakanlıkların, kurum ve kuruluşların merkezden uzakta bulunan, kendi hiyerarşisi içerisindeki bir birime yetki ve görevlerini devretmesidir. Burada önemli olan nokta, taşradaki teşkilatın belirli yetki ve görevleri yerine getirmelerine yetecek kadar yetkinin,

kendilerine aktarılmasıdır (Erkul, 2013: 11). Bir başka ifade ile yetki genişliği, merkezi yönetim birimlerinin kırtasiyeciliği azaltmak ve hizmetlerin daha hızlı sunulmasını sağlamak amacıyla yetkilerini, taşradaki birimlere devrettiği bir sistemdir (Parlak ve Ökmen, 2016: 9-10). Bu sayede, merkezi idare, iş yükünün belli bir kısmı merkezi idarenin dışındaki kuruluşlara aktarmaktadır (Eryılmaz, 2017: 111).

Merkezden yönetim modellerinde, merkezi idare bünyesinde çok fazla iş yükü mevcuttur. Bu iş yükü, bir zaman sonra yapılan işlerin gerektiği gibi yapılmamasına, dolayısıyla verimsizliğe yol açmaktadır. İş yükünün artması ve ortaya çıkan verimsizlik sonucu, merkezi idarenin bazı yetki ve görevlerini taşra teşkilatındaki birimlere devretmesi kaçınılmaz olmuştur. Yetki genişliği, yönetimdeki bu fazla iş yükünü azaltmak amacıyla geliştirilmiş bir sistemdir (Eryılmaz, 2017: 111).

Osmanlı-Türk Anayasaları incelendiğinde, yetki genişliği ilkesine 1876 Anayasası'nda rastlamak mümkündür. 1876 tarihli Kanun-i Esasi, “illerin işlerinin tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vezaif esaslarına göre düzenleneceğini” uygulamaya koyan bir anayasa olmuştur (Parlak ve Ökmen, 2016: 10).

1982 Anayasası'nın 126. maddesinde *yetki genişliği* kavramına yer verilmiştir. 126. madde, “illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” şeklindedir. Bu bağlamda, “yetki genişliğinin” anayasada kendine yer bulmuş bir ilke olduğu açıkça ortadadır.

Yetki genişliğinde merkeze danışmadan karar alma durumu vardır. Yetki genişliğinde, bir makam ya da şahısa yetki devri söz konusudur. Bu şekilde yetki ve görevi, merkezin talimatlarını uygulamak olan bir memurun yetkisi, karar alma ve uygulama açısından genişlemiş olmaktadır (Kalabalık, 2005: 102).

Yetki genişliği, aynı tüzel kişilik içerisinde yetki aktarımını içeren bir sistemdir. Yetki genişliğinde, merkezi idaredeki yöneticilerin önceden sahip oldukları karar alma yetkilerinin yeniden dağıtımı söz konusudur. Merkezi idaredeki yetkililerin, bu yetki aktarımından ötürü yetkilerinde bir daralma olması söz konusu değildir. Sadece, yetki ve görevler üst makamlar tarafından kullanılmayıp, hiyerarşik astlara devredilmektedir (Şengül, 2017: 2). Yetki genişliği sisteminde, devredilen yetki aslında merkezi idareye aittir. Merkez dışındaki taşra birimlerine tanınan yetkiler kanunlarla ya da kanunların açıkça verdiği yetkilere dayanılarak, merkezi yönetim tarafından hizmet içi kararlarla verilmektedir (Kalabalık, 2005: 102).

Bu sistemin en büyük faydası, yetkilerin devredildiği amirin, taşra teşkilatındaki şartları ve yerine getirilmesi gereken durumları bizzat yerinde inceleyip, bu yönde kararlar alabilmesidir (Kalabalık, 2005: 103). Burada önemli olan, bu yetki sınırlarının açıkça ve yazılı olarak

belirtilmesidir. Yetki devrinde kanunlar, hangi konuda ve hangi yetkilerin hangi tarz makamlara bırakılabileceğini belirtir. Yetki devrinde önemli bir kıstas, yetki devrinin idari bir işlemle yapılmasıdır. Yetki devrinde, asıl yetki sahibi, yetkisini her zaman geri alabilir ve yetkiyi devreden de sorumluluğu ortadan kalkmamaktadır (Eryılmaz, 2017: 112).

Yetki genişliği ilkesinin özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir (Şengül, 2017: 4):

- Yetki genişliği sisteminde merkeze ait olan bir yetkinin kullanımı söz konusudur.
- Devredilen yetki, belli bir kamu hizmetinin görülmesinde kullanılan bir yetkidir.
- Devredilen yetki, merkezin bir memuru tarafından yerine getirilmektedir. Yetkiyi kullanan memur kendi başına karar alabilmektedir. Kendisine yetki devredilen memur, her ne kadar kendi başına karar alabilse de merkezin hiyerarşisine tabidir.
- Yetki kullanılırken ortaya çıkan tüm gelir ve gider işlemleri merkeze aittir.
- Yetki genişliği, karar alma sürecinin rasyonel olmasını sağlamaktadır.
- Yetki genişliği, sistemde basitlik sağlamaktadır.
- Yetki genişliği yöntemi ile yerel yönetim otoritelerinin taşradaki kamu görevlileriyle yapıcı ilişkiler kurulması sağlamaktadır.
- Yetki genişliğiyle merkezi yönetim ile yerel halk arasında yakınlaşma olmaktadır. Merkezi idare ile ülkenin en uzağındaki vatandaş arasında köprü vazifesi görülür. Bu uzaklıktan doğabilecek sakıncalar en aza indirilmiş olmaktadır. Ayrıca vatandaşlar da karşılarında muhatap bulmaktadırlar.

1.2.4. Yerellik/ Yerindelik (Subsidiarite) İlkesi

Tarihsel süreç içerisinde hiçbir şey değişmeden, olduğu gibi kalmamıştır. Bu değişime yönetim alanı da kayıtsız kalamazdı. İlk başlarda ortaya çıkan merkezi yönetim sistemi zamanla yerini yönetimde yerleşmeye bırakmaya başlamıştır. Bu noktada, 20. yüzyıldan itibaren Avrupa’da meydana gelen ekonomik ve siyasi gelişmeler, subsidiarite ilkesini ön plana çıkarmıştır. Yerleşmeyi güçlendirmek, demokrasi olgusu için olmazsa olmaz bir durumdur. Yerel halklar da zaman içerisinde, kendi sorunlarının çözümü için yönetime katılma isteği duymuşlardır. Yapılan birçok inceleme ile insanların doğup yaşadıkları yerlerdeki maddi, manevi değişkenlerin ve kültürel değerlerin korunması bağlamında çok kolay bir araya geldikleri kanıtlanmıştır. Subsidiarite ilkesi de bu amaçların gerçekleştirilmesinde ön plana çıkmış bir kavram olmuştur (Keleş, 1995: 3-4).

Yerellik ilkesi, 20. yüzyılda ortaya çıkmış gibi gözükse de fikir bağlamında ortaya çıkışı daha eskilere dayanmaktadır. Montesquieu, Aristoteles, Thomas von Aquin gibi düşünürlerin yapıtlarında yerellik ilkesine rastlamak mümkündür. Montesquieu, kentlerin ayrıcalıklarının krala

bırakılmasıyla, toplumda mutlakîyetin kurulmasının sakıncalı bir durum olacağını belirtmiştir. Bununla birlikte, ideal devletin yerel topluluklarla kurulabileceğini savunmuştur (Tekeli, 1983: 4). Yerellik ilkesi düşüncesinin, Aristo'nun minimalist devlet fikri ile uyduğunu söylenenler de bulunmaktadır (Apan, 2011: 29). Aristo'nun, birey ve toplum ayrımı yapar ve bireyin devlet tarafından tek tipleştirilmesine karşı, bireysel yaşamın önemini vurgular. Bu bağlamda Aristo, devlete sadece ikincil görevlerin verilmesi gerektiğini ve devletin sadece koordinasyonu sağlayıcı görevler üstlenmesi gerektiğini vurgulamıştır (Özel, 2000: 26).

Yerellik ilkesi, 1980'li yıllara kadar teorik düzeyde tartışılan bir konu olmuştur. Tarihsel olarak bakıldığında zaman, subsidiarite ilkesi, 1988 yılından itibaren, Avrupa Birliği Antlaşmasının kabulünden öncesine kadar hep tartışılan bir ilke olmuştur. Subsidiarite ilkesinin gündeme getirilmesinde Alman eyalet temsilcilerinin çok büyük katkısı olmuştur. Alman eyalet temsilcileri kendi alanlarında sahip oldukları gücü kaybetmemek adına bu ilkenin ısrarla savunucusu olmuşlardır. Subsidiarite ilkesi, Avrupa Birliği içerisinde 1970'li yıllarda gündeme gelmesine karşın, anlaşmalarda yer alması daha sonraki zamanlarda gerçekleşmiştir. En sonunda, 1989 yılında, eski Bayern başbakanı Max Streibl'in çağrısıyla toplanan, Avrupa Topluluğu'na üye devletlerin katılım gösterdiği "Bölgeler Avrupası" konferansında yerellik ilkesi ön plana çıkarılmıştır (Özel, 2000: 29). Subsidiarite ilkesinin anayasal bağlamda ele alındığı anlaşma ise Maastricht Anlaşması olmuştur (Bozkurt ve Özcan: 2001:7).

Yerellik ilkesinin anlaşmaya koyulmasının amacı, Avrupa'daki yerel ve bölgesel birimlerin ihmal edilmesini önlemektir. Yerellik ilkesi, hizmetlerin yerine getirilmesinde önceliğin alt düzeydeki yönetim birimlerine devredilmesi gerektiğini öngörmektedir. Maastricht Anlaşması'nın a maddesinin 2. paragrafında, "kararlar, yurttaşlara en yakın olan düzeylerde alınır" ifadesi vardır. Yine Maastricht Anlaşması'nın 128. Maddesinde "topluluk, üye devletlerin ulusal ve bölgesel çeşitliliğini koruyarak kültürel gelişmelere katkıda bulunacak ve aynı zamanda ortak kültür ortamının korunmasına da önem verecektir" hükmü yer almaktadır.

Subsidiarite ilkesi, bireyi toplumun odak noktasına yerleştirmektedir. Subsidiarite ilkesinin dayandığı temel düşünce, toplumu oluşturan gruplara, ancak onların kendi gereksinmelerini karşılayamadıkları noktada müdahale edilmesi gerektiğidir. Kendi ihtiyaçlarını karşılayabildikleri sürece, siyasal müdahaleden uzak durulması gerekmektedir. Kısaca belirtmek gerekirse, bu ilke, bireyin tek başına yerine getirebileceği işlere, devletin müdahale etmemesi gerektiği anlayışına dayanmaktadır. Bu bağlamda, subsidiarite ilkesinin, liberal devlet anlayışıyla örtüştüğü gözlemlenmektedir (Eryılmaz, 2017. 124).

Yerellik ilkesi, esasen, devlet ve toplum ilişkilerini düzenleyen bir ilkedir. Bu ilke dayanağını, hukuk devleti prensibinden ve temel hak ve özgürlüklerden almaktadır. Burada, devlet,

toplumsal özgürlüğün korunması veya geliştirilmesine yönelik bir icraatta bulunurken, yerellik ilkesine göre hareket etmelidir. Eğer bir eylem toplumun özgürlüğünü kısıtlayacak bir dereceye erişiyorsa, burada tek başına *kamusal amaç* yeterli gösterilip, o eylem gerçekleştirilemeyecektir (Özel, 2000: 30). Yerellik ilkesinin fonksiyonları aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Marşap, 2008: 60):

- Subsidiarite ilkesi, yerel yönetimleri korumaktadır.
- Özerk yönetimin güçlendirilmesini sağlamaktadır.
- Alt düzeydeki yönetim birimlerinin görevlerini yerine getirirken üst yönetim birimleri tarafından desteklenmeleri sağlanmaktadır.
- Avrupa Birliği bünyesinde alınan kararların sadece birlik organlarıyla değil üye devletlerin organları ile de yürütülmesi desteklenmektedir.
- Yetki paylaşımının daha akılcı ilkelere uygun olarak yapılmasını sağlamaktadır.
- Yerellik ilkesi ile bütünleştirici değerlere sahip olunmaktadır.

Merkezi yönetim birimleri ile yerel yönetim birimleri arasında yetki paylaşımı her daim uzlaşılması gereken bir husus olmuştur. Bu aşamada devreye “yerellik” ilkesi girmiştir. Yerellik ilkesinin amacı, karar verme mekanizmasını, vatandaşa olabildiğince yaklaştırmaktır. Avrupa Birliği de yerellik ilkesinin bu amacını kendi birliğine adapte etme çabasında olmuştur. Bu bağlamda, kararların yerel halka en yakın birimlerce alınması, üye devletlerin haklarının ve çıkarlarının korunması ve özellikle üye devlet halkına “bütünleşmiş Avrupa” fikrinin aşılması amaçlanan ilkeler olmuştur (Eryılmaz, 2017: 124-125).

Maastricht Anlaşmasında (1992), yerellik ilkesine özel bir atıf yapılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında yer alan subsidiarite ilkesi, vatandaşa hizmet götürülürken bunu en yakın birimlerin yapması gerektiğini savunmaktadır. Vatandaşa en yakın birim bu hizmeti gerçekleştiremeyecekse o zaman üst yönetim birimleri devreye girmelidir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 41).

Yerellik ilkesine Türkiye açısından bakıldığında, yerellik ilkesi, Türkiye anayasalarında yer almamaktadır. 1982 Anayasasında, “yönetimin kuruluş ve görevlerinin, merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını” gösteren bir hüküm mevcuttur. 1982 Anayasası iki yönetim tarzına eşit mesafede gibi gözükse de uygulamalarda tam tersi bir durum söz konusudur (Keleş, 1995: 13).

Avrupa Birliği’nin savunduğu, yerel yönetim reformunu karşılayan kavram, yerelleşme değil, subsidiarite-yerellik sözcüğüdür. Yerellik, yerelleşmenin aksine, yukarıdan aşağı bir yetki devri

değildir. Yerellik ilkesinde, aşağıdan yukarı bir yetki devri söz konusudur. Yerellik ilkesinde, yetkilerin öncelikle alt birimlere bırakılması durumu söz konusudur. Şayet alt yönetim birimleri, bu yetkileri yerine getiremezse, üst yönetim birimleri devreye girecektir (Güler, 2003: 19).

1.2.5. İdari Vesayet

Kamunun sunduğu hizmetler, merkez ile yerel yönetim arasında bölüştürülmüş durumdadır. Yine yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarını yerine getirmeleri için idari ve mali özerklikler tanınmıştır. Tüm bu durumlar, devletin bu alandaki asli görevini ortadan kaldırmaz. Her ne kadar bazı görev ve yetkiler yerel yönetim kuruluşlarına devredilse de merkezi yönetim kendini tamamen geri çekemez. Yerinden yönetim ilkesinin doğurabileceği bazı sıkıntılar vardır ve bu sıkıntıların ortadan kaldırılması gereklidir. Sonuç olarak bu tarz durumlarda, merkezi idarenin yerel yönetim birimlerini denetlemesi gerekmektedir. Yerel yönetimler üzerinde yapılabilecek denetim de idari vesayet denetimidir (Kalabalık, 2005: 728-729).

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde,

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde *idare vesayet* yetkisine sahip olduğu" ifadesi yer almaktadır.

Merkezi yönetim, kendi birimlerini ve taşra teşkilatını denetlerken, hiyerarşik denetim yöntemini kullanır. Yerel yönetimlerin kendi tüzel kişilikleri olduğundan dolayı, merkezi idarenin hiyerarşik denetim yapması söz konusu değildir. İdari vesayet, yerel yönetim birimlerinin verdiği kararları, yaptığı eylem ve işlemleri önceden belirlenmiş hukuki kurallara göre denetlenmesidir (Şengül, 2017: 175).

Vesayet denetimi, merkezi idarenin bütünlüğünün bir sonucudur. İdari vesayet, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında uyumlu çalışmanın temel aracıdır. Vesayet denetimi, merkezi yönetimdeki kuruluşlar ya da makamlar tarafından yerine getirilmektedir. Yasalarda bu kuruluş, İçişleri Bakanlığı olabileceği gibi bazen İçişleri Bakanının kendisi veya vali gibi bir kamu görevlisi olabilmektedir (Eryılmaz, 2017: 376).

Vesayet denetimi iki boyutta incelenmektedir. Bunlar: hukuka uygunluk ve yerindelik denetimidir. 1982 Anayasası'nın idari vesayet denetimi ile ilgili maddesinde, hukukilik denetimi ile birlikte yerindelik denetimine de yer verilmiştir. Anayasada vesayet denetiminin amacı açıklanırken, *toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması* ifadelerine yer vermiştir (Eryılmaz, 2017: 376-377).

İdari vesayet denetimi kişiler, eylemler ve organlar üzerinde yapılabilmektedir. Yerel yönetimlerin kadro taleplerinin karara bağlanması, personel atamalarının yapılması merkezi idarenin kararı ile olmaktadır (Şengül, 2017: 187). Yerinden yönetim kuruluşlarında yer alan personelin seçilmesinde, atanmasında, görevine son verilmesinde, görevinin askıya alınmasında, karar organlarının feshedilmesinde, idari vesayet denetimi gün yüzüne çıkmaktadır. Buradaki personel kavramı geniş anlamda kullanılmıştır. Personel kavramı, seçimle iş başına gelenleri ve atama ile iş başına gelenlerin hepsini kapsamaktadır. Aslında buradaki denetim sadece, seçimle iş başına gelmeyen yerel yönetim personelini kapsamalıdır. Çünkü seçilmiş üst düzey yöneticiler, zaten organlar üzerinde idari vesayet yöntemi ile denetlenmektedirler (Kalabalık, 2005. 735).

İşlemler üzerinde idari vesayet yetkisi en yaygın idari vesayet denetim şeklidir. İşlemler üzerinde çeşitli vesayet usulleri uygulanmaktadır (Gözler, 2008: 107-108):

- İptal yetkisi,
- Onama yetkisi,
- Kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisi,
- Yargıya başvurma yetkisi,
- Erteleme yetkisi,
- Düzeltme (değiştirerek onama) yetkisi

1.3. Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Parlak ve Ökmen (2016: 20)'e göre yerel yönetim;

Belli coğrafi bölgede yaşayan halkın, bir arada yaşamalarından dolayı ortaya çıkan görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi amacıyla oluşturdukları birimler olarak tanımlanabilir. Yine, ortak yaşam alanlarında hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel halk tarafından seçilen, görev ve yetkileri kanunlarla belirlenmiş; özel gelire, bütçeye ve personele sahip ve merkezi yönetim ile aralarından idari vesayet ilişkisi olan kamu tüzel kişileridir.

Yerel yönetimlerle ilgili birçok özellik sayılabilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 20-21-22; Kalabalık, 2005: 99-183; Eryılmaz, 2017: 167-171; Erkul, 2013: 22):

- Yerel yönetim kuruluşları yerinden yönetim ilkesine göre şekillenmiştir. Yerinden yönetim ilkesi ile yönetilen yerel yönetim kuruluşları merkezi yönetimden bağımsız değildir.
- Yerel yönetimler özerk kuruluşlardır.
- Yerel yönetim kuruluşları, o ülkedeki yönetim sisteminin bütünü içerisinde yer alırlar. Yerel yönetim birimlerinin yetki ve görevleri, mali sistemleri yasama organı tarafından

belirlenmektedir. Yerel yönetim kuruluşları ayrı tüzel kişiliklere sahiptir. Bu bağlamda, merkezi idarenin vesayet denetimine tabidir.

- Yerel yönetim kuruluşları, demokratik ilkelerin uygulanabildiği en küçük idari birimler olarak görülür. Demokratik sistemlerdeki en temel kriter, halkın kendini ilgilendiren işlemlerde yönetime katılması aynı zamanda oluşturulan özellikle karar organlarında görev almasıdır.
- Yerel yönetim birimlerinin karar organları seçimle iş başına gelmektedir. Yerel yönetimlerde temel şartlardan biri, halkın yönetim organlarını kendilerinin seçmesidir. Sadece organların seçimle iş başına gelmesi demokratiklik ilkesi için tek başına yeterli değildir. Organların işleyişi ve kullandıkları yetkiler bakımından da özerk olmaları gerekmektedir.
- Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri kanunla belirlenmiştir.
- Yerel yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmaktadır.
- Büyük yerleşim merkezleri için kanun ile özel yönetim biçimleri getirilebilir.
- Yerel yönetim kuruluşları, Bakanlar Kurulu'nun izni ile aralarında birlik kurabilirler.
- Yerel yönetim kuruluşları, kamu tüzel kişiliğine sahiptir. Bir ülkede yaşayan insanlar, ortak çıkarları için bir araya gelerek devlet, il, belediye ve meslek kuruluşlarının tüzel kişiliklerini oluştururlar. Yerel yönetimler de kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır. Yetkisini anayasadan almaktadır.

1.3.1. Yerel Yönetimlerin Faydaları

Yerel yönetimler, yerel halkın temel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulmuş birimlerdir. Yerel yönetim kuruluşlarının birtakım faydalarından söz edilebilir. Bu faydalar aşağıdaki gibi sıralanabilir (Gözler, 2008: 76; Eryılmaz, 2017: 122):

- Yerinden yönetim, demokratik katılımı ve temsili arttırmaktadır. Demokrasi, en basit tanımıyla, halkın kendi kendini yönetme şekli olarak tanımlanmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının organları da vatandaşın seçimiyle iş başına gelmektedir. Dolayısıyla, burada vatandaşın yönetime katılma durumu söz konusudur. Vatandaşlar, yerel yönetime temsilcileri vasıtasıyla katılmış olurlar.
- Yerinden yönetim sistemi merkezi yönetimin gücünü dengeler.
- Bireysel özgürlükleri ve yerel özerkliği artırır.
- Yerinden yönetim kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azaltır.
- Yerinden yönetim ilkesi bağlamında hizmetler ihtiyaçlara daha uygun şekilde yürütülür. Yerinden yönetim sistemlerinde hizmet, yörenin ihtiyaçlarına uydurulabilir.
- Yerel hizmetlerin sunulmasında çeşitlilik ve seçme özgürlüğü ortaya çıkmaktadır.

- Hizmetlerin daha rasyonel bir şekilde yürütülmesi sağlanır. Hizmet sunan birimlerle ihtiyaçlar arasındaki yakınlaşma, hizmetin gereksinimlere uygun yürütülmesini kolaylaştırır.
- Yurttaşların kamu politikaları oluşturulmasında söz sahibi olmaları sağlanır. Yerel halk bu şekilde yönetime daha kolay ulaşabilir ve yönetimde etkin bir rol oynayabilir. Yerel halk, bütünüyle işin içinde olabilir, yerel halk hesap sorabilir ve istediği bilgiyi edinebilir.
- Yerinden yönetim, politik eğitim için uygun bir çerçeve çizer. Kendi sorunlarını bilen yerel halk, ulusal sorunlar hakkında da daha fazla bilgi sahibi olacaktır.
- Yerel topluluklar arasında yardımlaşma ve birlik duygularını geliştirir.

1.3.2. Yerel Yönetimlerin Sakıncaları

Yerel yönetimlerin yukarıda sayılan yararlarının yanında bazı sakıncaları da bulunmaktadır (Gözler, 2008: 76-77; Şengül, 2017: 11-12; Eryılmaz, 2017: 122):

- Yerinden yönetim sistemi, bölgeler arasında eşitsizlikleri artırabilir. Ülkedeki her şehire aynı gözle bakmak yanlış bir gözlem sonucunu ortaya çıkaracaktır. Gelişmiş şehirler olduğu kadar az gelişmiş şehirler de bulunmaktadır. Eğer hepsine aynı muamele yapılırsa, zengin şehir daha zengin fakir şehir daha fakir olabilir.
- Ülkenin birliğini bozabilir. Yerinden yönetimin aşırı güçlenmesi, ulusal birliğe zarar verebilecek boyutlara ulaşabilir.
- Yerel yönetimler partizanca uygulamalara yol açarak yerel hizmetlerin sunumunda yerel çıkarların etkisiyle hareket edebilir. Bu şekilde, hizmetlerin etkinliğinden söz etmek mümkün olmaz. Yerel yönetim organları, tekrar seçilebilmek adına popülarist politikalar içerisine girebilirler. Hatta yerel yönetim organlarının parti çıkarları doğrultusunda, kendilerine oy veren vatandaşları ödüllendirici, kendilerine oy vermeyen vatandaşları ise cezalandırıcı uygulamalara gitme ihtimalleri olabilir.
- Kamu hizmetlerinin tüm ülkeye aynı standartta ve eşit şekilde sunulmasına engel teşkil edebilir. Yeterli mali kaynaklar olmadan yönetim sorumluluklarının yerel düzeydeki yönetim birimlerine aktarılması, hizmetlerin yürütülmesini olumsuz etkiler.
- Yerinden yönetim kuruluşları ayrı bütçeye ve gelir kaynaklarına sahiptir. Bu yüzden, mali açıdan denetimleri zor olmaktadır.
- Ulusal politikaların koordinasyonunda sorunlar yaşanabilir.

Son olarak, belki de birçok ülke açısından en önemli sakınca doğurabilecek bir durum, idari yerinden yönetimin özerkliği aşırı derecede artırarak uygulanması, ulusal bütünleşme ve rejim sorunu yaşayan ülkelerde, devletin ve ülkenin birliğini bozabilir hatta federalizmin tartışılmasına yol açabilir.

Merkezden yönetim ile yerinden yönetim sistemleri, birbirlerinin karşıt anlamlarına sahiptir. Ancak yine de birbirlerinin zayıf yanlarını tamamlamayı amaçlarlar. Birinin güçsüz yanı, diğerinin üstün yönünü oluşturabilmektedir. Bu nedenle ülkeler geneline bakıldığında, çoğunlukla, bu iki yönetim biçiminin bir arada yararlanıldığı sistemler olduğu görülmektedir (Keleş, 2009: 25).

1.3.3. Merkezden Yönetim Sistemi ile Yerinden Yönetim Sisteminin Karşılaştırılması

Merkezden yönetim, ülke düzeyinde sunulacak kamu hizmetlerinin devletten ayrı tüzel kişiliklerce değil, doğrudan doğruya devlet tarafından yürütülmesini içeren bir ilkedir (Gözler, 2008: 65).

Anayasanın 123. maddesinde yer alan ifadeye göre, “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir; idarenin kuruluş ve görevleri, *merkezden yönetim* ve *yerinden yönetim* esaslarına dayanmaktadır”.

Merkezi yönetimde devlet, verdiği kamu hizmetlerine göre bakanlıklar şeklinde örgütlenmiş ve hizmetleri bakanlıklar vasıtasıyla gördürmektedir. Bakanlıkların devletten ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur. Merkezi yönetim sisteminde tek bir tüzel kişilik vardır o da devlete aittir. Her bir bakanlık, devletin tüzel kişiliğini temsil etmektedir (Gözler, 2008: 65-66).

Merkezden yönetim sisteminde bütün güç merkezi idarede toplanmıştır. Özellikle aşırı bir merkeziyetçilik anlayışı söz konusu ise, bütün kararlar merkezdeki üst düzey yöneticiler tarafından alınır. Yerel düzeydeki görevliler ise yapacakları her işten önce merkeze danışmak zorundadırlar. Aşırı merkeziyetçi sistemlerde, ülkenin taşra teşkilatındaki birimler, her konuda, merkezdeki üst yöneticilerin kararını beklemek durumundadırlar (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 55-56).

Yerinden yönetim anlayışı, katı merkezi sistemi yumuşatmak için var olmuş bir sistemdir. Yerel halka ait ihtiyaçlar, ayrı tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetim birimlerince giderilmektedir. Merkezden yönetim sisteminde olduğu gibi, üst yöneticilerin kararını beklemek zorunda değildirler. Yerel yönetim birimlerinde kararlar, merkezi yönetimin dışında alınmaktadır. Yerel yönetim kuruluşlarının hiyerarşik açıdan merkeze bağlılığı söz konusu değildir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 57).

Merkezi yönetim sisteminde, devlet tüzel kişiliği bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir. Daha önce belirtildiği üzere, bakanlıkların ayrı tüzel kişilikleri yoktur. Merkezi yönetim sisteminde tek bir tüzel kişilik vardır o da devlete aittir. Yerinden yönetim kuruluşları ise kendilerine ait organlara sahiptir. Bu bağlamda yerel yönetimlerde çalışan görevliler, merkezi yönetimin hiyerarşisine tabi değildir. Bu çerçevede, yerel yönetimler, devlet karşısında belirli bir özerkliğe sahiptir (Gözler, 2008: 66-73).

Merkezi yönetimde, kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler merkezde toplanmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2016: 9). Yerinden yönetim kuruluşlarının mali yönden özerklikleri bulunmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşları, giderlerini kendi bütçelerinden harcayarak karşılamaktadır. Aynı zamanda kanunların izin verdiği sınırlar içerisinde kalmak koşuluyla yeni gelir kalemleri oluşturabileceklerdir (Eryılmaz, 2017: 115).

Merkezi idarenin taşra teşkilatı ve personeli, merkezden gelen emir ve talimatlar doğrultusunda kamusal hizmetler sunmaktadır (Gözler, 2008: 66). Yerinden yönetim sisteminde ise kamusal hizmetler, yerel yönetim birimleri vasıtasıyla yerine getirilmekte yerel yönetim kuruluşları, merkezin idari vesayet denetimi altında tutulmaktadır. Özetle, merkezi yönetim ile yerinden yönetim arasındaki farklar şu şekildedir (Erkul, 2013: 7):

- Merkezi idarenin görev ve yetkileri anayasa ile belirlenmiştir.
- Yerinden yönetim sisteminin yetkileri kanunla düzenlenmiştir.
- Merkezi idare, ülkenin bütünü üzerindeki politikaları yürütmekten sorumludur.
- Yerinden yönetim kuruluşları, belirli bir coğrafyadaki kamusal hizmetleri yerine getirmekle görevlidir.
- Merkezi idare, kendi alanında tam ve mutlak bir yetkiye sahiptir.
- Yerinden yönetim kuruluşları, merkezi yönetimin vesayet denetimine tabidir.

Merkezi yönetim ile yerel yönetim sistemleri arasında kesin çizgiler olduğunu söylemek çok da mümkün olmamaktadır. Her ne kadar farklı anlamlar taşıdıkları görülse de birbirilerini tamamlayıcı anlamlara sahiplerdir. Merkezi yönetim kavramını bilmeden yerel yönetim kavramını açıklamak, yerel yönetim kavramının soyut kalmasına neden olacaktır. Yerel yönetim sistemini iyice benimsemek adına yerel yönetim kavramının tanımlanmasından sonra yerel yönetimlerin tarihçesini incelemek yerinde bir uygulama olacaktır.

1.4. Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

Yerel yönetimlerin birçok özelliği bulunmaktadır. Klasik bir yerel yönetim sistemi için olmazsa olmaz beş şart vardır (Kalabalık, 2005: 37):

- Yerel hizmetlerden sorumlu, merkezi idareden ayrı tüzel kişiliğe sahip olması,
- Kendilerine özgü gelir ve gider kaynaklarına sahip olması,
- Kendilerine özgü personele sahip olması,
- Belirli bir coğrafyada yaşayan halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, onlarla ilgili karar almak ve yürütmek amacıyla yine aynı halk tarafından oluşturulmuş bir yerel meclise sahip olması,

- Merkezi idarenin yerel yönetim birimleri üzerinde vesayet denetiminin olmasıdır.

Yerel yönetimlerin tarihçesine geçmeden önce yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden bahsetmek faydalı olacaktır.

Yerel yönetimler, belli amaçlara ulaşmak adına, toplumların tarihsel gelişim süreçlerinde ortaya çıkmış birimlerdir. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini idari ve siyasi olgular üzerinden incelemek mümkündür. İdari açıdan birçok ülkede, bütün kamu hizmetlerinin merkezden yönetilmesi güç bir olaydır. Temizlik, kanalizasyon, otopark, kent içi yolların yapım, bakım ve onarım işleri, imar işleri vb. hizmetler genellikle yerel hizmetler kategorisine girmektedir. Yine, birçok hizmetin halka en yakın birimlerce yerine getirilmesi, çabukluk ve kolaylık sağlamaktadır. Bir ülkenin gelişmesi, sanayileşmesi ve hızlı kentleşmesi, yerel yönetimlerin de gelişmesini sağlayabilir. Bununla birlikte, belli bir yöre halkının demokratik, eşitlikçi, katılımcı eğilimlere sahip olması da yerel yönetimlerin gelişmesini etkilemektedir (Keleş, 2009: 23-27).

Yerel yönetim sisteminin varoluş nedenlerinden biri de siyasal nedenlerdir. Yerel yönetim birimlerinin varoluşunun siyasal nedenlerinin temelinde demokrasi inancı bulunmaktadır. Demokrasinin özü, halkın kendi kendisini yönetme fikrine dayandığından dolayı, halkın kendileriyle ilgili karar alma süreçlerine katılmaları, yönetimde söz sahibi olup, toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi ve yeteneklerini kullanabilmeleri demokrasi için olmazsa olmazdır. Burada demokratik değerler yanında temsil, çoğulculuk, halkın katılımı gibi değerler de önemli ilkelere. Bu ilkeler, yerel yönetimlerin hizmet etkinliği ve verimi sağlamalarının güvencesini oluştururlar (Eken, 2009: 11-12).

1.4.1. Avrupa'da Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

Yerel yönetimler, tarihsel süreç boyunca değişik görünüm almış ve farklı fonksiyonları yerine getirmiştir. İlk yerel yönetimler, bugün daha çok merkezi yönetime ait olan görevleri icra etmişlerdir (Ökmen ve Parlak, 2016: 23). Yerel yönetimlerin, askeri örgütlenme, ulusal savunma, suçluların yakalanıp cezalandırılması gibi görevleri vardı (Keleş, 2009: 31). Bu yerine getirilen hizmetlere bakıldığında, bu hizmetlerin günümüzde merkezi idareler yani devletler tarafından yerine getirildiği söylenebilir.

Tarihsel süreç içerisinde, devletin güçlenmesine paralel olarak, bir bölgenin ya da kentin, mali ve idari alanda özerklik elde etmesiyle yerel yönetim adı verilen birimler ortaya çıkmıştır (Kalko, 2010: 41). Hükümdarlar, kendilerine bağlı olan toprakların sayısı arttıkça, otoritesini kaybetmemek ve daha da güçlendirmek adına yerel yardımcılara ihtiyaç duymuşlardır. Bu

ihtiyaçları yerel beyler karşılamış ve merkezdeki yöneticiler adına iktidar yetkisini kullanmışlardır (Keleş, 2009: 31).

Tarihi gelişim sürecinde, çağdaş yerel yönetimlere en çok benzeyen kurumlar, 11. yüzyılda Batı Avrupa'da görülmüştür. Bunlar çağdaş yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak gösterilmektedir. Batı Avrupa'da feodal orta çağ kentleri, tüccarların ticaret ilişkileri sırasında yakaladıkları özerklikle doğmuşlardır (Kalabalık, 2005: 38). Buradan anlaşılacağı üzere, özerk yerel yönetimler Orta çağ Avrupası'nda ortaya çıkmış birimlerdir.

Yerel yönetim, Avrupa'da orta çağın sonlarına doğru “modern devlet” öncesi komünler biçiminde işlevlerini sürdürmüşlerdir. Burjuvazi desteğindeki merkezi devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte, komünlerin yetkileri sınırlandırılmaya başlanmıştır. Modern devletlerin kurulmasıyla birlikte komünlerin sahip oldukları siyasal ve yerel özgürlükler, merkezi devletin yetkilerine ve belediye örgütüne devredilmiştir (Erkul, 2013: 14).

Yerel yönetimlerin tarihçesini daha iyi anlayabilmek adına ilk kentlerin ortaya çıkışından bahsetmek yararlı olacaktır. Kentlerin ortaya çıkışı ile ilgili ortak bir görüş hala mevcut değildir. Yine de ağırlıklı olarak ilk kentlerin, Mezopotamya ve Mezo-Amerika'da görüldüğü fikri ön plandadır (Ökmen ve Parlak, 2016: 24). Tarihte ilk kentler, Mezopotamya bölgesinde karşımıza çıkmaktadır. İlk kent oluşumları, Nil, İndus ve Huang Ho bölgelerinde görülmektedir. Mezopotamya, M.Ö. 3500-4000 yıllarında, Dicle ve Fırat ırmakları kenarında köylere, kasabalara ev sahipliği yapmıştır (M. Akif Özer, 1999'dan aktaran; Eken, 2009: 25).

İlk çağlarda, *antik site* olarak adlandırılan birimler kendini göstermiştir. Antik site, kendi kendini yöneten, belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik bir idari birimdir. Antik sitelerin siyasi bir işlevi, karar alma gücü ve yetkileri söz konusuydu. Sitelerin bu özerklikleri Roma İmparatorluğu'nun egemenliğine kadar sürmüştür. Roma İmparatorluğu'nun yıkılmasıyla, kent yönetimlerinin de yıkıldığı görülmektedir (Keleş, 2009: 31-32).

Roma İmparatorluğu'nun siteleri yıkılmasından sonra ortaya “komünler” çıktı. Komünleri ortaya çıkaran başka etmenler de olmasına rağmen bu etmenlerin en önemlisi, ticaretin canlanmasıdır. 10. yüzyıldan itibaren Avrupa'da ticaretin canlanmasıyla birlikte köylerden kentlere göç hareketleri başlamıştır (Parlak ve Ökmen, 2016: 24). Batı Avrupa'da 2. yüzyıldan itibaren büyük malikâne sahipleri olan senyörler ve feodal beylerin, kentleri egemenlikleri altına aldıkları bu senyörler ve feodal beylerin, yarı özerk birimler oluşturdukları belirtilmelidir (Kalabalık, 2005: 39).

Daha sonraki yüzyıllarda feodalizm, kentlerin gelişimini engelleyen bir duruma gelmiştir. Kentlerin ve yerel özerklik düşüncesinin gelişmesi, feodalizmin yıkılmasını beklemek zorunda kalmıştır. 10. yüzyıldan sonra burjuvazinin gelişmesiyle, kentler de büyümüş ve gelişmiştir (Keleş, 2009: 32).

Komünlerin gelişmesinde kralların, feodal beylere karşı, burjuvaziye desteklemesi önemli bir rol oynamıştır (Parlak ve Ökmen, 2016: 25). Yine 10. yüzyıldan itibaren Avrupa'da ticaretin başlaması ile burjuva sınıfı gelişmiş ve köyden kente göç artmaya başlamıştır. 10. yüzyıldan itibaren ticaretin canlanması, zanaatkârlar ve tüccarların loncalar şeklinde örgütlenmesi gibi gelişmeler sonucunda şehirlerin nüfusu hızla artarken, burjuva sınıfının oluşumu da tamamlanmıştır. Şehirler, feodal beylerden bağımsızlıklarını almak, kendi özel kanunlarını yapmak ve kendi yargılama sistemlerine sahip olmak için büyük bir mücadeleye başlamışlardır (Kalabalık, 2005: 39). Daha sonraları, mutlak monarşi, burjuvazinin de desteğini alarak tarih sahnesinde yerini almıştır. Merkezi devletin ortaya çıkmasıyla komünlerin yetkileri sınırlandırılmış, özerkliklerini yitirmiş ve bağımsız olma haklarını kaybetmişlerdir (Kalko, 2010: 43).

1250'li yıllarda Roma Hukuku tekrar canlanmasıyla yerel yönetimlerin idaresi önem kazanmıştır. Bu tarihten önce kentler, bireylerin, komünlerin bir araya gelmesinden oluşan sistem olduğundan hiç kimse bahsetmedi. Roma Hukuku ile birlikte yerel toplumlar tüzel kimlik kazanmaya başlamıştır (Kalabalık, 2005: 40).

Yerel birimlerin tüzel kişiliği kavramı Roma'da, iki tüzel kişilik arasındaki bir sözleşmeden çok, tek yanlı olarak tanınan bir hak olarak görülüyordu. Roma Hukuku'nda hükümdar, yerel toplulukların bağlı olduğu kuralları koyma, değiştirme ve ortadan kaldırma yetkisine sahipti (Keleş, 2009: 33-34).

İngiltere ve Fransa gibi Avrupa ülkelerinde bu durumların yaşandığı sırada, 1250-1500 yılları arasında Almanya'da yerel topluluklar, kendilerinin üzerinde olan kuruluşların sahip oldukları yetkiyi, koşullu olarak benimsemişlerdir. Bu koşul, sahip oldukları yetkiyi yerel topluluklar üzerinde kullanmamalarıydı. İmparatorluk bünyesinde, bu koşulun sağlanabildiği kentler, "özgür kent" olarak adlandırılmıştır (Keleş, 2009: 34).

16. Yüzyılın ikinci yarısında, modern devletlerin politik ve hukuki teorilerin oluşmaya başladığı yıllar olarak kabul edilir. 1618-1648 yılları arasında meydana gelen din savaşları esnasında şehirlerin birçoğu eski güçlerini kaybetmiş yerel toplumlar, imparatorluklara bağlılıktan kurtulmuş, yerel bölgelerdeki küçük prensliklere bağlı olmuşlardır. Böylece, merkezi yetkiler yerelleşme ve bölgeselleşme sürecine girmiştir. Yerel kurumlar 1800'lere kadar Fransa ve İngiltere'de kimi dönemler dışında, Almanya'da ana kurum işlevini görmüştür (Kalabalık, 2005: 41).

Bu dönemde, Bodin, “Devletin Altı Kitabı ve Monarşiler”, Montesquieu da “Yasaların Ruhu” adlı eserlerinde, yerel yönetimlerin hükümdarları sınırlandırıcı rolüne dikkat çekmişlerdir. Bu dönemin en önemli özelliklerinden biri de, kenti konu alan ütopyaların artması ve uygulamaya geçirme çabalarıdır (Parlak ve Ökmen, 2016: 26).

16. yüzyıldan itibaren ulus-devletlerin gelişmesi sonucu, siyasal düşüncelerde önemli gelişmeler olmuştur. Daha önceki dönemlerde temel kurum kentti. İl, ulus, imparatorluk gibi daha geniş örgütler ikinci planda kalıyordu. Ulus devletlerin ortaya çıkması, bu kademelendirmeyi değiştirmiştir. Ulusçuluk ve ulus devlet kavramı ile birlikte, devletin, kente oranla ideolojik üstünlüğü kanıtlanmıştır. Jean Jacques Rousseau ve Kant gibi düşünürler, “özgür kent” ile “özgür devlet” arasına, yerel yönetim gibi kurumların ilave edilmesine gerek duymamışlardır (Keleş, 2009: 35).

Günümüz anlamında yerel yönetimler, 1789 Fransız İhtilali’nden sonra ortaya çıkmıştır. Orta çağ boyunca ve Yeni Çağ’a kadar geçen süre içerisinde, Avrupa’da belediyeciliğin önemli gelişmeler kaydettiğini söylemek mümkün değildir. Gerçek anlamda dönüşüm, 18. Yüzyılın sonunda Fransız İhtilali ile tarım toplumundan, sanayi toplumuna geçmeye başlamasıyla yaşanmıştır (Uyar, 2004: 31). “Belediye” kavramı ilk defa bu tarihte kullanılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, 18. Yüzyıl önemli bir tarihtir. 19. yüzyıl, liberalizm çağı olarak anılmıştır. Yerel ve özel girişimlere, devletten daha çok güvenilen bir çağ olmuştur. 20. Yüzyıla gelindiğinde, yerel yönetimler en parlak dönemini yaşamıştır. Yerel yönetimler bu süreçte zorunlu hizmetleri karşılamak için gerekli kaynağı temin edebilmiştir. Ayrıca, merkezi hükümetin yerel halka sunduğu hizmetten daha fazlasını verebilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2016: 27-28).

Liberal politikalar, I. Dünya Savaşı sonrasında etkisini yitirmeye başlamış, özellikle 1929 Dünya Ekonomik Buhranının yaşanmasıyla birlikte ağır eleştirilere maruz kalmış, Keynezyen politikalar ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu dönemde refah devlet anlayışı, liberal politikaların alternatifine haline gelmiştir. 1973-1975 yıllarında ortaya çıkan Ekonomik krizin faili refah devleti kabul edilmiştir. Hem sağcı hem de solcu teorisyenlere göre refah devleti sorunun ana kaynağıdır. Böylece klasik liberal anlayışa uygun görüşler tekrar ortaya çıkmıştır (Kalko, 2010: 47).

1980’li yıllarda bu politikalara küreselleşme süreci de eklenmiştir. Yine bu dönemde, Batı Avrupa’da *yeni kamu işletmeciliği* modeli ortaya çıkmıştır. Batı Avrupa’da, 1980-1990’lı yıllarda kamu yönetiminin örgütlenmesini ve işleyişini iyileştirmek üzere reformlar yapılmaya başlanmıştır. Bu reformlar, iki temel ekseninde yürütülmüştür. Bunlardan biri, kamu yönetimi birimlerinin örgüt içi işleyişleri ile ilgili, örgütün performansını arttırmaya yönelik reformlardır. İkincisi ise, özel sektörden daha fazla yararlanmak için yapılan düzenlemelerdir. Kamuda rekabet sistemi, kamu kurumlarının birçok mal ve hizmet üretiminde tekelinin kırılması, kamu hizmetlerinde özel sektörden ihale ve benzeri yollarla yararlanılması bu düzenlemelere örnek gösterilebilir. Bu

süreçte, özelleştirme, yetki devri ve yetki genişliği gibi ilkeler yerel yönetimlerin önemini arttıran gelişmeler olmuştur. Desantralizasyon, yani merkezi yönetimin elinde bulunan yetkilerin bir kısmını değişik kuruluşlara devretmesi, ilkesi de ortaya çıkan gelişmelerden biri olmuştur (Köseçik ve Özgür, 2005: 4).

Avrupa Birliği'nin kurulmasıyla birlikte yerel yönetimler alanında birçok gelişme yaşanmıştır. Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen devletlere yapmaları gereken şartlar koşması, yerel yönetimlerin gelişme sürecinde de etkili olmuştur. Uzun bir dönem merkezin denetiminde ve ona bağımlı olarak gelişen yerel yönetimler, Avrupa Birliği süreciyle birlikte değişime uğramaya başlamıştır. Yerel yönetim anlayışı, merkeziyetçi anlayıştan uzaklaşıp, daha fazla halka dönük bir yapılanma sürecine girmiştir. Avrupa Birliği süreciyle beraber gelişen yerel yönetim anlayışı, "subsidiarity" ilkesi çerçevesinde gelişim göstermeye başlamıştır. Subsidiarity ilkesi, 1985 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992 Avrupa Kentsel Şartı ve 1992 Maastricht Anlaşması'nda yer almıştır (Tosun, 2007: 10).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın imzalanması, yerel yönetimler açısından oldukça önemli bir durum teşkil etmiştir. 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul edilmesinden sonra, Avrupa Birliği üyelerinden merkezden yerele doğru yetki ve sorumlulukların devri giderek hızlanmıştır (Demirkaya, 2008: 36). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile yerel yönetimlerde değişim ve reform anlayışı Avrupa Birliği anlaşmaları arasında da yerini almıştır.

Kısaca, yerel yönetimler uzun süreç içinde gelişimini tamamlamıştır. Bu süreci başarılı deneyimler ile atlatan ülkeler problemleri daha kolay çözmektedir. Demokrasi için önemli olarak görülen orta çağ kentleri, komün, polis ve site anlayışı, günümüzde Avrupalı ülkelerin maruz kaldığı kentsel plansızlık, göçler, aşırı büyüme, halkın katılım azlığı, kentin düzenlenmesi ve çevresel sorunlara çözüm bulma diğerlerine göre daha başarılı geçmiştir (Akyol, 2012: 8).

1.4.2. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

Avrupa'da yerel yönetimlerin tarihçesi, oldukça eskiye dayanmasına karşın Türkiye'deki yerel yönetimlerin tarihi görece yeni sayılmaktadır. Avrupa'da 12. yüzyılın başlarında ortaya çıkan komün tarzı yerel birimler modern yerel yönetimin öncüsü olmuştur. Türkiye'de yerel yönetimlerin ortaya çıkış sürecine bakıldığında, bu süreç Tanzimat dönemine kadar götürülebilmektedir. Tanzimat döneminde başlayan modernleşme süreci, yerel yönetim birimlerini gün yüzüne çıkarmıştır.

Tarihçiler, Osmanlı İmparatorluğu'nda resmileşmiş bir yerel yönetim sisteminin oluşmasında, birtakım unsurların varlığından bahsetmektedirler. Bunlar, merkeziyetçilik sisteminin yerleşme

gereği ve özellikle azınlık unsurlarının siyasal hayata katılması ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskılardır (Keleş, 2009: 135).

1.4.2.1. Osmanlı Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu'nda 12. yüzyıla kadar merkezi yönetim sistemi hâkim olmuştur. 12. yüzyılla birlikte ise, merkezi yönetim sistemi içerisinde bölgesel unsurlar ağırlık kazanmaya başlamıştır (Kalabalık, 2005: 47). Feodal batının aksine, Osmanlı İmparatorluğu'nda köyler kentlere değil, kentler köylere hâkim konumdaydı. Varlıklı sınıfların mensupları köylerde yerlere, mülklere de sahip olsalar, yerleşim yerleri kentlerdi (Parlak ve Ökmen, 2016: 179).

İlk belediye teşkilatı kuruluncaya kadar, Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel nitelikli hizmetler, merkezi yönetim karşısında özerkliği bulunmayan kurumlar tarafından yerine getiriliyordu. O dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nda yerel demokrasi anlayışı yerleşmemişti (Şengül, 2017: 28).

Osmanlı İmparatorluğu'nda yerelleşme hareketlerinin Tanzimat Dönemi ile başladığı kabul edildiğinde, yerel yönetimlere ilişkin tarihsel sınıflandırmanın da bu dönemle birlikte başlatılması, çalışmanın sistematigi açısından doğru bir yaklaşım olacaktır.

Tanzimat'tan önce Osmanlı kent yönetiminde, adli, idari ve belediye işleri birbirinden ayrı değildi. Bu fonksiyonlar kadı tarafından yerine getiriliyordu. Kadılık kurumu, Osmanlı devlet yönetiminin temelini oluşturan bir kurumdur. Kadının yanında, bu fonksiyonları yerine getirirken yardımcıları mevcuttu. Bunlar, subaşı, naip, imam, muhtesip ve mimarbaşısıdır. Subaşı, şehrin güvenliğinden sorumlu bir emniyet amiriydi. Naip, yargı işlerinde kadının yardımcısı konumundaydı. Kadı olmadığı zamanlarda da onun adına hüküm verebilirdi. Kadının belediye hizmetlerinden sorumlu yardımcısı, muhtesiptir. Muhtesibin, bazı temel tüketim maddelerine narh koymak, denetlemek, tartı-ölçü aletlerini kontrol etmek, gıda maddelerinin üretim ve dağıtım aşamasında denetimlerde bulunmak gibi görevleri vardı (Parlak ve Ökmen, 2016: 185). Kadının belediyecilik alanında ilgilendiği en önemli işler, bugün belediye kolluk güçlerinin bünyesinde olan, esnafın denetimi ve narh işleriydi (Keleş, 2009: 135). Kadı, sahip olduğu yetkiler sayesinde yerel yaşantıyı ilgilendiren konularda faaliyet göstermekteydi. Hizmetlerin yürütülmesi sırasında doğacak maddiyatı karşılayacak, kendisine özgü bir bütçesi bulunmamaktaydı. Hizmetlerin maliyetleri, yerel vergilerden ve yerel halkın ödediği cezalardan oluşmaktaydı. 1826 yılında İhtisap Nazırlığı ve taşra teşkilatı olan İhtisap Müdürlükleri kurulmuştur ve bu tarihten sonra kadının görevleri bu kuruma aktarılmıştır (Şengül, 2017: 31).

Osmanlı'da kent hizmetlerinin yürütülmesinde, vakıfların da önemli bir rolü vardı. Vakıflar, toplumsal hizmetleri yerine getirmenin yanı sıra, çeşitli alt yapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde de önemli roller almışlardır. Padişahlar, vezirler ve bireylerin kent ve kasabalardaki yaptırıkları

hastane, çeşme, hamam, aşevi ve imarethane gibi kurumlar vakıflar vasıtasıyla yapılmıştır. Ayrıca kentlerin aydınlatılması ve temiz su ihtiyacının karşılanması da vakıflarca yerine getirilmekteydi (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 235). Vakıflar, zaman içerisinde ise, sosyal ve ekonomik niteliği ağır basan kurumlar haline gelmişlerdir. Kütüphane hizmetlerinde, okulların yönetimlerinde, sağlık ve sosyal yardım görevlerinde, içme suyu karşılanmasında, hamamların kurulup işletilmesinde, köprü, yol ve çeşmelerin yapılmasında vakıflar önemli rol oynamışlardır. Vakıflar, yerel kalkınma ve belirli yaşam kalitesinin sağlanmasında önemi azımsanmayacak görevlerde bulunmuşlardır (Şengül, 2017: 31).

Osmanlı kent yönetiminde kadı ve vakıfların yanı sıra Ahilik teşkilatı olarak da bilinen loncalar mevcuttu. Loncaların temel özelliği, ilgili oldukları meslek alanının düzenli işleyişini sağlamaktır. Ayrıca lonca temsilcileri, yerel halk ile taşradaki kamu görevlileri arasında aracılık görevi üstlenmişlerdi. Dahası gerek duyuldukça da yerel hizmetlerin sunulmasında yardımcı olmaktadır. Loncaların sahip olduğu sandıklar, üyeleri arasında dayanışmanın sağlanmasında kullanıldığı gibi, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde finansman kaynağı olarak da kullanılmaktaydılar (Şengül, 2017: 32). Loncaların başında esnaf kethüdaları bulunmaktaydı. Kethüdalar, esnaf tarafından seçilip, kadı tarafından atanırlardı. Bunlar, hükümet emirlerini halka aktarmış ve halkın da bu emirlere uyup uymadıklarını denetlemişlerdir. Loncalar, mesleklerini icra ettikleri çarşılar sayesinde iktisadî hayatın merkezinde olmuşlardır. Aynı zamanda bu mekânlarda belediye hizmetlerinin de bir kısmını yerine getirmekteydiler. Çarşı yollarının yapımı, temizliği, aydınlatılması, su ihtiyacının karşılanması, personelin eğitilmesi, malların kalitesi ve standardizasyonunun sağlanması gibi görevleri yerine getirmekteydiler (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 236).

Kent çarşısının her köşesinde bir lonca oluşmuş, her loncada da aynı mesleğe ait bireyler bir araya gelmiştir. Kentler büyüdükçe iş bölümü ve uzmanlaşma artmış ve dolayısıyla lonca sayısında da artış gözlenmiştir. Loncaların, merkezi yönetim karşısında özerkliği bulunmamaktaydı. Mesleki gruplaşmalardan doğan loncalar, hiyerarşik yapı içerisinde örgütlenmiş esnaf birlikleridir. Bir bakıma bugünkü yerel sivil toplum örgütlerine benzetmek mümkündür. Loncalar, çok eski zamanlardan beri yönetici sınıf üyelerini içerdiklerinden dolayı ekonomik alanda hükümetle kent halkı arasında yönetim bağına oluşturmuşlardır. Loncalar, hükümet yönetmeliklerinin uygulanmasını sağlamış, vergileri toplamış, enflasyonu denetim altına almak için hükümetin fiyat ve ücret ayarlama politikalarına katılmış ve hükümete gereken hizmetlerde bulunmuşlardır (Parlak ve Ökmen, 2016: 184).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemi öncesi için söylenenler toparlanacak olursa, Osmanlı kent sisteminde kadılar, vakıflar ve loncalar ön planda olmalarına rağmen bu üç örgütün de merkezden ayrı özerklikleri bulunmamaktaydı. Ne ayrı bir bütçeleri ne ayrı karar organları ne de

ayrı personelleri bulunmaktaydı. Bu bağlamda, Tanzimat öncesi dönemde, yerel bir örgütlenmenin varlığından söz etmek doğru olmayacaktır.

Tanzimat ile birlikte kendini gösteren değişim hareketi, yönetim alanında da kendini göstermiştir. Osmanlı yönetim sisteminde egemen olan merkeziyetçilik anlayışı, toprak kayıplarının yaşanmaya başlamasına kadar varlığını sürdürmüştür. Osmanlı yönetim sistemi, askeri başarısızlıklar ve toprak kayıpları sonucu çeşitli zorluklara maruz kalmıştır. İç göç hareketleri de patlak vermiş, bunu takriben kentlerin nüfuslarında artışlar olmuş ve dolayısıyla yerel hizmet talepleri artmış ve çeşitlenmeye başlamıştır. Bu talepler karşısında merkeziyetçi sistem ve geleneksel kurumlar yetersiz kalınca, yerel yönetim sisteminin gözden geçirilmesi gerekmiştir (Şengül, 2017: 33). Klasik Osmanlı idaresinin bu şekilde zayıflamaya yüz tutması ve reform ihtiyacının öncelikli sıraya alınması gerektiği fikri ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda 19. yüzyıl, Osmanlı Devleti adına oldukça fazla dönüşüm ve reformları içeren bir yüzyıl olmuştur. 19. yüzyıla gelindiğinde, mali, idari, sosyal ve kültürel gibi yenilikler yapılmaya başlanmış, Üçüncü Selim ile giderek belirginleşen yenileşme hareketleri, ikinci Mahmut ile kendini ağırlıklı olarak belli etmeye başlamıştır (Parlak ve Ökmen, 2016: 185).

Tanzimat'ın ilanı ile birlikte girilen yeni oluşum sürecinde kamu yönetiminin modernleştirilmesi gerektiği öncelikli konular arasındaydı. O dönemde, Tanzimat yöneticileri Avrupa ülkelerini yakından takip ediyordu. Kamu yönetiminin modernleştirilmesinde bu ülkelerdeki reform hareketleri esin kaynağı oldu. Yeni yönetsel sistemin oluşmasında Fransız sistemi tarzı bir yapılanma gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Aslına bakıldığında, Tanzimat bürokratlarının yerel yönetimleri güçlendirme çalışmalarına çok da sıcak bakmadıkları görülmektedir. Sonuçta böyle bir yerelleşme hareketi, iktidar kaybına yol açabilirdi. Tanzimat yöneticileri, kamu hizmetlerinin görülmesinde yeni oluşturulacak kurumlardan destek alma şeklinde bir örgütlenmeyi tasarlamışlardır. Yerel yönetimler, kamu yönetimi içerisinde kontrol altında tutulan, merkezi yönetimi tamamlayan ve vergilerin toplanmasına katkı sağlayan kurumlar olarak adlandırılmışlardır (Şengül, 2017: 33). Merkezi idare, yerel yönetimleri hiçbir zaman kamu hizmet politikasını yürüten özerk siyasi organlar olarak düşünmemiştir. Tanzimat döneminde, devlet idaresinde merkeziyetçiliği modern anlamda arttıracak yeni kurumlar ortaya çıkmıştır. Tanzimat Fermanını ilan edenler, ülkede yerel özerkliği ve yerel demokrasiyi yerleştirmek gibi bir niyete sahip değillerdi. Onların amacı, yerel halkın yönetime katılmasını sağlayarak eyalet idaresinin ıslahını gerçekleştirmektir (Kalabalık, 2005: 50).

Osmanlı Devleti'nde modern tarzda belediye oluşumu, Tanzimat'ı izleyen yıllarda hız kazanmış ve 1855'de ilk yasal girişim düzenlemesi yapılmıştır. 1855 yılında İstanbul'da "İstanbul Şehremaneti" kurulmuştur. Model olarak Fransızların "komün" idare sisteminden etkilenilmiştir. Şehremanetin başında padişah tarafından atanan ve icra organı olan Şehremini vardı. Şehremini, icra organıydı. Ayrıca atama ile gelen on iki üyeli bir şehir meclisi bulunmaktaydı. Şehremaneti

başarılı olamadı ve bir yıl sonra şehir meclisi lağvedildi (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 236-237). Şehremaneti teşkilatının idari ve mali özerkliğinin olmadığı, keza Şehreminilerin de özerk statü ve yetkilerinin bulunmadığı belirtilmelidir (Kalabalık, 2005: 54).

Şehremaneti kurulup işlemeye başlamadan önce, Şehremanetinin nasıl çalışacağına dair görüş bildirmek amacıyla “İntizam-ı Şehir” komisyonu kurulmuştur. Bu komisyonun üyelerinin çoğunluğu yabancı uyruklu kimselerden oluşmaktaydı. Komisyon, kurulacak Şehremaneti örgütü için önerilerde bulunuyordu. Bu öneriler sonucunda, sadece Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan “Altıncı Daire-i Belediye” kurulmuştur. Daha sonra, 1869 yılında çıkarılan “Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü, tüm İstanbul’a yaygınlaştırılmış ve “İstanbul Şehremaneti” kurulmuştur. 1877 tarihinde çıkarılan “Dersaadet Belediye Kanunu” eski belediye örgütünü olduğu gibi korumuştur (Keleş, 2009: 137). O dönemde, Altıncı Daire-i Belediye’ye olağanüstü bazı gelir kaynakları ve özel personel tahsis edilmişti. Yerel hizmetlerin yürütülmesi için gerekli giderleri tahsil edebilen ilk Türk yerel yönetim kuruluşu olması ve belediyeye alınacak personelin padişahın onayına rağmen, Meclis tarafından karar verilecek olması, yerel yönetim özerkliği açısından çok önemli bir gelişmedir (Kalabalık, 2005: 56).

Dönemin yöneticileri ilk belediye teşkilatını oluşturmakla, yerel demokrasiyi kurumsallaştırmayı amaçlamamışlardır. Reformu yapanların önceliği, yeni kurulan belediyenin kentin temel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmesiydi. O dönemlerde belediye yönetiminin temel görevleri, şehrin güvenliğinin sağlanması, temizliği, şehirlerde yapılan ekonomik ve ticari faaliyetlerin denetlenmesidir. Belediyeye bırakılan bu görevlerin oldukça çeşitli olduğu gözlemlenmektedir. Ancak belediyeye bu görevleri yerine getirecek imkânlar sağlanmamıştır. Merkezi yönetimin sıkı denetimi altında çalışacak olan belediye teşkilatının başarılı olmasını beklemek güç olacaktı (Şengül, 2017: 35).

İstanbul dışında da belediye teşkilatı kurulması için, 1870 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” hazırlanmıştır. İl, ilçe ve sancak merkezlerinde belediye örgütü kurulması zorunlu hale getirilmiştir. Yine 1876 yılında hazırlanan “Vilayet Belediye Kanunu” ile her kent ve kasabada belediye örgütü kurulması kararlaştırılmıştır. Belediyelerin yanı sıra İl Özel İdareleri için de 1864 yılında “Vilayet Nizamnamesi” oluşturulmuştur. Bu nizamname ile eyalet örgütünün yerini il almıştır (Keleş, 2009: 137-138). 1864 ve 1870 Vilayet Nizamnameleri, doğrudan yerel yönetimlerin kurulmasını sağlamamasına rağmen yine de yerel yönetimlerin kurulmasında önemli rol oynamışlardır (Parlak ve Ökmen, 2016: 205).

Belediye tarihi açısından Osmanlı Devleti’nin ilk anayasası önemli bir yer teşkil etmektedir. 1876 Kanun-i Esasi Anayasası, İstanbul ve diğer şehirlerde belediye yönetimini düzenleyecek bir kanun çıkarılmasını öngörmüştür. 5 Ekim 1877’de kabul edilen kanuna göre, her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacaktı. Kentlerde oluşacak belediye meclisinin üyeleri seçimle iş başına

gelecekti. Yine aynı kanunda, belediye meclisinin görevleri sıralandıktan sonra meclisin, yargı önünde belediyenin çıkarlarının temsilcisi olduğu güvence altına alınmıştır. Aynı madde, belediyeye, kendi mallarının yönetimi konusunda sorumluluk vermişti. Bu iki özellikten yola çıkarak, belediye tüzel kişilik tanındığını söylemek mümkündür (Şengül, 2017: 39).

İkinci Meşrutiyet'e kadar 1870 yılında yapılan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi" uygulanmıştır. İllerin yönetimi bu nizamnameye göre yürütülüyordu. 1908 yılında ilan edilen İkinci Meşrutiyetle birlikte illerin yönetimi tekrar ele alındı. 15 Mart 1913'de "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı" adlı geçici bir kanun çıkarılmıştır. Bu kanun ile hem iller hem de İl Özel İdarelerine yönelik düzenlemelere gidilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2016: 206). Bu yasanın, tarihte en uzun süre yürürlükte kalan bir geçici kanun olduğunu söylemek mümkündür. Kanunun, illerin genel yönetimine ilişkin bölümü, Cumhuriyet'in ilanından sonra kaldırıldığı halde, İl Özel İdarelerine ilişkin hükümlerin bir bölümü ancak 2005 yılında yürürlükten kaldırılmıştır (Keleş, 2009: 139).

Bu geçici kanunun il özel idareleri ile ilgili olarak önemli düzenlemeleri mevcuttur. Bu kanunda, il özel idarelerine ilk defa tüzel kişilik tanınmıştır. Yürütme ve karar organlarının vali, il genel meclisi ve il daimî encümeni olarak açıkça belirtilmiş olması, il özel idareleri adına diğer önemli bir düzenleme olmuştur (Parlak ve Ökmen, 2016: 207).

İl özel idareleri ve belediye teşkilatıyla ilgili düzenlemelerde onlara tüzel kişilik verilmesine karşın köylere uzun bir zaman tüzel kişilik tanınmadığı ayrıca belirtilmelidir. Köy, çok eski bir geçmişe sahip olmasına karşın, bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmesi, Tanzimat'tan sonra, 1864 tarihli "Vilayet Nizamnamesi" ile mümkün olmuştur. Bu nizamnameye göre, ülke illere, iller sancaklara, sancaklar ilçelere, ilçeler de köylere ayrılacaktır. Köy yönetimlerinin ayrı tüzel kişilikleri olmadığı gibi, köy ihtiyar kurullarının aldıkları kararlar da danışma niteliğindedir. 1864 ve 1870 tarihli nizamnameler, 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet adlı geçici kanun ile kaldırıldığından dolayı, Cumhuriyet döneminde köy yönetimleri 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Yasası ile yeniden düzenleninceye kadar, herhangi bir yasal dayanaktan mahrum kalmışlardır (Keleş, 2009: 139-140).

Osmanlı'da yerel yönetimler üzerindeki merkeziyetçi baskının bir gelenek halini aldığı söylenebilir. İkinci Meşrutiyetten sonra yapılan uygulamalar bunu doğrulamaktadır. Özellikle 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu, yerinden yönetim ilkesine önem veren düzenlemeler içermesine rağmen, yerel demokrasiye ve özerk yönetime önem vermemiştir. Aksine, merkeziyetçi anlayışın hâkim olmasını sağlayacak düzenlemeler içermektedir (Kalabalık, 2005: 61).

Tanzimat dönemi ile ilgili genel bir toparlama yapılacak olursa, yerel yönetim birimleri birçok alanda olduğu gibi batıdan örnek alarak oluşturulmuştur. İl özel idaresi ve belediye

teşkilatları Fransa'dan örnek alınarak oluşturulmuş yerel yönetim birimleridir. Buna karşılık, köy ve mahalle birimleri ise Türk toplumunun kendi iç dinamikleri içerisinde oluşturduğu yerel yönetim birimleri olmuştur.

1.4.2.2. Cumhuriyet Dönemi

Bu noktada Osmanlı son dönemindeki yerel yönetim anlayışının, Cumhuriyet döneminde de devam ettiği söylenebilir. Cumhuriyetin kurucuları İttihat ve Terakki içerisinde yetişmiş olduklarından otoriter bir merkezi yönetim anlayışını uygulamaya devam etmişlerdir. Cumhuriyet yönetimi, Osmanlıdan devraldığı yerel yönetim kurumlarını bir siyasi organ olarak görmeyerek onları idari bir birim olarak kategorize etmişlerdir. Cumhuriyetin kuruluş yıllarının özel şartları, inkılapların yurt geneline yayılmasını sağlama çabaları nedeniyle merkeziyetçilik anlayışı devam etmek zorunda kalmıştır denilebilir. Çıkarılan kanunlar ve kurulan kurumlarla yerel yönetimlerin görevleri merkezi idareye aktarılmaya başlanmıştır. Diğer yandan mali kaynaklar da ihmal edilmiş ya da zaten yetersiz durumda olan kaynaklar merkezi idarenin emrine harcanmak durumunda kalmıştır (Kalabalık, 2005: 61).

Cumhuriyetin kurucuları, “asli olan şey devletin güçlenmesidir” fikrini benimsemişlerdir. Bu bağlamda, yerel yönetimler onlar için birer hizmet kuruluşu olmuştur. Yine de o günün koşullarına göre güçlü bir yapı oluşturdukları söylenebilir. Fakat dönemin de şartları gereği istenilen başarıya ulaşamamıştır. Özellikle yerel yönetimlerin mali açıdan zayıf kalması ve zaman zaman merkezileşme çabaları sebebiyle yerel yönetimlerin yetkilerinin sınırlandırılmasından dolayı beklenen verim alınamamıştır (Eken, 2009: 166).

Cumhuriyet sonrası dönemdeki yerel yönetim yasaları oldukça kırılğan bir dönemde hazırlanmıştır. Savaş sonrası olması, yeni bir ülkenin kurulmuş olması ve ülkedeki rejim sıkıntısı birçok konuda aksaklıklara neden olduğu gibi yerel yönetim alanında da aksaklıklara sebep olmuştur. (Eken, 2009: 166). Ayrıca, Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte Osmanlı'dan kalan yönetim anlayışının, eski sistemden ayrıştırılmasına yönelik çalışmalar hız kazanmıştır. Cumhuriyet döneminde, yeni bir idari sistem oluşturulmaya çalışılmıştır. Yeni bir idari sistem oluşturulduktan sonra bu sistemi yasal bir düzene oturtup eski sistemin izlerinin silinmesi amaçlanmıştır (Emini, 2009: 33).

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında belediyeçilik ve imar alanlarında önemli sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunlara çözüm arama sırasında cumhuriyet rejiminin yerel yönetimler konusunda nasıl ilerleyeceği stratejisi de belirlenmiştir. Kurtuluş Savaşı sonrasında özellikle batı kentleri Yunan orduları tarafından harap edilmiş ve bu kentlerin bir an önce yeniden inşa edilmesi gerekmiştir (Uzun, 2002: 80).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimlerle ilgili ilk yapılan düzenleme köylerle ilgili olmuştur. 442 sayılı Köy Kanunu 1924 yılında kabul edilmiş olup halen yürürlükte olan bir kanundur. Köyler, Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan beri toplumsal birim olarak süregelmiş bir kurumdur. Belediye ve il özel idaresi gibi Fransa'dan örnek alınarak getirilmiş bir yönetim birimi değildir. Köy kanunu, bu idarelerin merkezi idareden ayrı görev ve yetkilere sahip olması dışında, köy yönetimini toplum kalkınmasının bir aracı olarak görmüştür. Köy Kanunu, köylünün ihtiyaçlarının karşılanmasına ağırlık veren bir yaklaşım çerçevesinde hazırlanmıştır (Kalko, 2010: 88).

1.4.2.3. Anayasalarda Yerel Yönetimler

1921 Anayasası (Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), Kurtuluş Savaşı sırasında hazırlanmış kısa (23 madde) bir anayasadır. Bu özelliklerine rağmen 1921 Anayasası, yerel yönetimlere fazlaca yer vermiştir (Parlak ve Ökmen, 2016: 214).

1921 Anayasasının diğer anayasalardan ayrıldığı nokta, yerinden yönetim anlayışına daha çok önem vermesidir. Yürürlükte çok kısa bir zaman kaldığından dolayı anayasal kazanımlar uygulamaya geçirilememiştir (Şengül, 2017: 46).

1921 Anayasasında yerel yönetimlerle ilgili yer alan hükümler şu şekilde sıralanabilir:

- İller, yerel yönetim görevlerinde özerktir ve tüzel kişiliğe sahiptir. İç ve dış siyaset, şer'îye, adalet ve askerlik işleri, yararı birden fazla ili kapsayan işler hariç, çıkarılacak özel kanuna göre vakıflar, medreseler, milli eğitim, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve yönetimi "vilayet şuralarına" verilmiştir. (Md. 11)
- Vilayet şuraları, il halkının seçtiği üyelerden oluşur. Seçim dönemi iki yıldır. Yılda iki ay toplanırlar. (Md. 12)
- Vilayet şurası, il yerel yönetimini yönetmek üzere bir başkan ile değişik hizmet şubelerini yönetmek üzere bir yönetim kurulu seçer. (Md. 13)
- Vali, Büyük Millet Meclisi'nin vekili ve temsilcisidir. Devletin genel ve ortak görevlerini yürütmekle görevlidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki anlaşmazlıklarda olaya el koyar. (Md. 14)
- İlçelerin tüzel kişiliği yoktur. İlçeler kaymakam tarafından yönetilir. (Md. 15)
- Bucaklar özel yaşamlarında tüzel kişiliğe sahip özerk yönetimlerdir. Her bucağın seçilmiş bir şurası, yönetim kurulu ve bucak müdürü vardır. Şuranın yargısal, ekonomik ve mali yetkileri özel kanunla belirlenir. (md.16 ve 21)

1921 Anayasası ile valinin ikili görev durumu sonlandırılmıştır. Vali, ilde devletin temsilcisi rolünü korumuştur ancak il özel idaresi ile ilişkisi kesilmiştir. İl özel idaresinin yürütme görevi, il genel meclisi başkanına bırakılmıştır. 1921 Anayasası, ilin yerel işlerinin neler olduğunu belirleyerek, onlara anayasal statü kazandırmıştır. 11. maddeye göre, eğitim, sağlık, vakıf, ekonomi, tarım, refah ve sosyal yardım hizmetleri il genel meclislerine bırakılmıştır. Bu yönüyle anayasa, 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-i Muvakkatin” deki temel düzenlemeleri örnek alarak, ilgili kanunla benzer hizmetleri kabul etmiştir. 1921 Anayasası, il genel meclislerinin yerini yükseltmektedir. Organizasyon açısından bakıldığında zaman il genel meclisleri, mini parlamento şeklinde düşünülmüş yönetim birimleri olmuşlardır. İl genel meclislerine verilen bu önem, önceki dönemin aşırı merkezileşme ve Osmanlı bürokrasisine duyulan tepkinin sonucu olduğu kabul edilebilir (Şengül, 2017: 46-47). 1921 Anayasasının 23. maddesi, genel müfettişlere, devletin yerel yönetimlerle ilgili aldığı kararların uygulanmasını denetleme görevi vermiştir. 1921 Anayasasıyla ilgili söylenebilecek en önemli durum ise, 1921 Anayasası diğer anayasalardan farklı olarak, bucaklara da özerklik ve tüzel kişilik tanımıştır (Keleş, 2009: 142).

1924 Anayasası, Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk resmi anayasasıdır. 1924 Anayasası, 105 maddeden oluşmuştur. Anayasanın, 89, 90 ve 91. maddeleri yerel yönetimlerle ilgilidir. Anayasanın 89. maddesine göre, “Türkiye, coğrafi durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüş; bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelmektedir”. 90. maddeye göre, “illler, şehirler, kasaba ve köyler tüzel kişiliğe sahiptir”. 1924 Anayasasının 91. maddesine göre ise, “illerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı esaslarına göre idare olmaktadır”.

1924 Anayasası, yerinden yönetim konusunda 1921 Anayasasının belirlediği temel çizgilerden uzaklaşmıştır. 1876 Anayasasının koyduğu temel prensipleri ön plana çıkaran bir yol izlemiştir. İl, şehir ve kasaba birimlerinin tüzel kişilikleri devam ettirilmiş ancak bucakların tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bucak, 1921 Anayasası ile kavuştuğu özerklik ve tüzel kişilik hakkını bu anayasa ile kaybetmiştir (Şengül, 2017: 47).

1924 Anayasasında, âdemi-merkeziyetçilik kavramına yer verilmemiş ve böylece 1921 Anayasası'ndaki âdem-i merkeziyetçi anlayış terkedilmiş olmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2016: 216). 1921 Anayasası ile devletin ülke bütününe kapsayan işleri ve illerin yerel işleri ayrımı benimsenmişti. 1924 Anayasası'nda ise illerin yerel işleri ifadesi kullanılmamış sadece ilin işleri tabiriyle yetinilmiştir. Söz konusu değişiklik, yönetim anlayışında merkeziyetçi bir çizginin benimsendiğini ortaya koymaktadır (Şengül, 2017: 47).

Cumhuriyet'in bu döneminde Ankara Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin başkenti olmuş ve 1924 yılında çıkarılan 417 sayılı kanun ile şehrin adı “Ankara Şehremaneti” yapılmıştır. Ankara'nın başkent olmasından sonra, Ankara'da imar ve kamulaştırma çalışmaları başlatılmış ve 583 sayılı “Kamulaştırma Kanunu” çıkarılmıştır (Akyol, 2012: 46).

Cumhuriyetin ilan edilmesinden sonraki süreçten kalkınmanın planlı yapılmasına kadar gelişen süreçte yerel yönetimler ile ilgili en geniş düzenleme 1930'da kabul edilen Belediye Kanunu'dur. Bu yasa Cumhuriyetin ilk dönemlerinde tasvip edilen ayrıca 1929 ekonomik buhranı ile pekişen merkeziyetçi ve katı yönetim anlayışını ortaya koymaktaydı (Emini, 2009: 33-34).

Bu kanunla belediyelerin görev ve yetkilerinin artırılması, 1930'lu yıllarda Avrupa'da yaşanan özerk belediyeçilik hareketinin Türkiye'ye yansımaları sonucunda gerçekleşmiştir. Aynı zamanda, Osmanlı'nın merkeziyetçi idare anlayışının devam etmesi ve Cumhuriyet'in yeni rejim arayışlarında taşraya olan güvensizlik nedeniyle, belediyeler için sıkı bir denetim mekanizması oluşturulmuştur (Kalabalık, 2005: 66).

1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasa, belediyelere oldukça fazla görev alanı getirmiş bir yasa olmuştur. O günden 1980'li yıllara kadar, belediyenin görev alanlarının sınırlılığında çok fazla yakınma olmamıştır. Yakınmalar, daha çok belediyelerin bu görevleri görececek yeterli kaynaklarla donatılmamış olması ve bu görevlerini zaman içinde merkezi yönetime kaptırması olmalarında görülmüştür. Belediyelere bu şekilde geniş bir görev alanı çizilmiş olması öngörülen çağdaş uygarlık yaşamı için bu işlevlerin yerine getirilmesinin gerekliliği yanında, haberleşme ve ulaşım sisteminin sınırlı imkânları içerisinde merkezi yönetimin bu görevleri yerine getiremeyeceği düşüncesinden doğduğu söylenebilir. Belediyelere böyle geniş bir görev alanı çizilmiş olması, 1580 sayılı kanunun elli beş yıl değişmeden yürürlükte kalmasında etkili olmuştur (Tekeli, 1983: 14-15).

Tek parti döneminde, 1924 Anayasası'nda ve çıkartılan kanunlarda merkezi yapı korunmuş ve özellikle belediyeler merkezi idarenin uzantısı olarak görülmüştür. Bu dönemde il özel idareleriyle ilgili düzenlemeler yapılmamıştır. Bu dönemde ayrıca belediyeçilikle ilgili, Belediye Kanunu (1930), Belediye Bankası Kuruluş Kanunu (1933), Belediye Yapı ve Yollar Kanunu (1933), Belediye İstimlak Kanunu (1934), Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu (1935) çıkarılmıştır (Akyol, 2012: 47-48).

1960'dan önceki dönemde, yerel yönetimlerle ilgili esas olarak belediyelere öncelik verilen düzenlemeler yapılmıştır. Bu bağlamda, en önemli kanun, 1948 yılında çıkarılan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'dur. Bu kanunda, bazı devlet vergilerinden belediyelere nisbi bir pay verilmesi ilkesi benimsenmiş ve hatta birtakım resim ve harçlar da eklenmek istenmiştir. 1948 yılının koşulları düşünüldüğünde, iyi tasarlanmış bir kanun olduğu söylenebilir ancak zamanla kendisinden beklenen verimi sağlayamadığı için önemini yitirmiştir (Nadaroğlu, 2001: 259).

1945-1960 döneminde, yerel yönetimlere verilmiş olan görev, yetki ve kaynaklardan bazıları, yeni kurulan merkezi idare kuruluşlarına devredilmiştir. Bu gelişmenin bir sonucu olarak, yerel yönetimler fonksiyonlarını zamanla yitirmeye başlamıştır. Demokratikleşme ile birlikte, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi gerekirken, tam tersi bir durum yaşanmaya başlanmıştır. Seçimle

belirlenen üyelerden oluşan hükümetler, yine seçimle iş başına gelen yerel yönetim organlarına rakip kişi ve kurumlar gözüyle bakmıştır. Hükümet programları ve kalkınma planlarındaki hedeflere rağmen, yerel yönetimlerin yetki ve görevleri daraltılmıştır (Ökmen, 2008'den aktaran, Eken, 2009: 170).

1950 yılında iktidarı devralan Demokrat Parti (DP), muhalefette olduğu süreç içerisinde demokratikleşmeye önem vermiştir. Bu demokratikleşme hareketleri içerisinde belediyelerin demokratikleşmesine de yer vermiştir. Fakat DP iktidara geldikten sonra bu konu ile ilgili bir kanun çıkarmamıştır. Tek parti hükümetinin yaptığı kanunlarla devam etmiştir. Bu dönemde kanuni açıdan bir değişiklik olmamasına karşın uygulamada, esnaf ve küçük üreticilerin etkinliği artmıştır. DP, önemli derecede destek aldığı bu sınıfları kendisine belediyelerde yarattığı olanaklar sayesinde bağlamıştır. Bir anlamda, merkezi yönetim ile belediyeler arasında bir iş bölümü ortaya çıkmıştır. Burjuvazi sınıfı Türkiye'de bu şekilde büyümeye başlamış ve bu sınıfın çıkarları belediye düzeyinde sürekli korunmuştur. Bu iş bölümünün, 1973'lere kadar hatta daha sonrasında da sürdürüldüğü söylenebilir (Tekeli, 1983: 9).

Çok partili hayata geçilmesiyle birlikte reform çalışmaları, dış yardımlar, doğrudan yabancı yatırımların ülkeye çekilebilmesi amacıyla gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu amaçlara ulaşmak adına, batı tarzı kurumlar oluşturulması gerekiyordu. Bu dönemde yabancı uzmanlar tarafından raporlar hazırlanmış, merkezîyetçi eğilimler terkedilmeye başlanmış ve yerel yönetimlerin demokratikleşmesine yönelik çalışmalar yapılmıştır. Ancak köyden kente göçün artması ve kentleşme, zaman içerisinde yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan yetersiz kalmasına ve işlevlerini gerektiği gibi yerine getirememesine yol açmıştır (Emini, 2009: 34).

1961 Anayasası, uzun çalışmalar ve tartışmalar sonucu hazırlanan bir anayasadır. 1961 Anayasası, özgürlükçü fikirlerden yola çıkılarak hazırlanmış ve birçok yeni kurum devlet bünyesine dâhil edilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2016: 216). 1961 Anayasası, 1924 Anayasası'na oranla daha özgürlükçü bir anayasadır. 1924 Anayasası'nda terkedilen bazı ilkeler bu anayasa ile tekrar gündeme gelmiştir. 1961 Anayasası, yerel yönetim değerlerini yeniden anayasaya dâhil etmiştir ve yine 1924 Anayasası'na oranla demokratik ilkeleri geliştirme açısından önemli bir anayasa olmuştur.

1961 Anayasası'nda yerel yönetimler şu şekilde yer almıştır:

- Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. (md.116)
- Mahalli idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55. maddede yazılı esaslara uygun olarak yapılır. (md.116)

- Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. (Md. 116)
- Mahalli 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 (md 116).

1961 Anayasası'nın 112. maddesi idarenin bütünlüğü ile ilgilidir. Aynı zamanda bu maddede yerinden yönetim ilkesine yer verilmiştir. 112. maddeye göre, "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve *yerinden yönetim* esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye istinaden kurulur".

1961 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili iki temel yenilik getirdiğini söylemek mümkündür. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin genel karar organlarının organlık sıfatını kazanmaları ya da kaybetmelerine ilişkin denetimin *yargıya bırakılmasıdır*. İkincisi ise, yerel yönetimlere *görevleriyle orantılı gelir kaynağı* verilecek ifadesidir (Parlak ve Ökmen, 2016: 217).

Dünya'da ve ülkemizde 1960'larda görülen gelişmelere paralel, ülkemizdeki ekonomik sistemi geliştirmek ve endüstriyi gerçekleştirme fikri, devletin seri olarak yapısının değişmesini beraberinde getirmiştir. Sosyalist sistemin merkezi plan anlayışının hakim olmaya başlaması ve 1960'lardan sonra daha da hızlanarak benimsenmiş ve bu yüzden Devlet Personel Dairesi ile Devlet Planlama Teşkilatı ihdas edilmiştir (Urhan, 2008: 87).

Uzmanlar tarafından hazırlanmış olan rapor ve belli sürelerde hazırlanmış olan kalkınma planlarından oluşan reform anlayışına göre kamu sistemi bütüncül olarak ele alınmış ve yerel yönetim problemlerine getirilen çözümler ayrıntılı yer verilmemiştir. Yapılan tüm bu faaliyetlere, yerel yönetimin merkez ile olan münasebetleri, görev dağılımları ve otonom yapı hakkında meydana gelen tartışmayla finansal ve personel problemleri konu olarak ortaya konmuştur (Emini, 2009: 34).

1960 Anayasası dönemiyle ilgili diğer gelişmelere bakılacak olursa, bu süreçte bilhassa belediyeler ile ilgili yerel katılım ve demokratikleşme projelerinin fikir bazında ortaya konması sebebi ile bu döneme yeni belediyeçilik, toplumcu belediyeçilik ve demokratik belediyeçilik adı verilmiştir. Önceki dönemlere göre yerel yönetim zihniyeti açısından bir ilerleme sayılabilecek yaklaşımlar uygulamada başarı şansı bulamamıştır. Tek parti dönemi ve sonrasında 1924 Anayasası döneminde yaşanan yerel yönetimlere ilişkin sorunlar, bu anayasanın uygulandığı dönemde de büyük oranda devam etmiştir (Parlak ve Ökmen, 2016: 217).

1960 Anayasası döneminin yerel yönetimler ile ilgili düzenlemelerinin kalkınma planları çerçevesinden açıklanması fayda sağlayacaktır. Kalkınma planlarında, yönetimin bir bütün olarak yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimlere daha fazla önem verilmesi gerektiğinden bahsedilmektedir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, büyükşehir bölgeleri, bölge planlamasının bir türü olarak görülmüştür. Ancak bu yerel planlama etkinliklerinden sorumlu örgütün ne olacağına yer verilmemiştir. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ise, kent yönetimlerini ilgilendiren özgül bir ilke bulunmamaktadır. Ancak, "Sorumluluk ve teşkilatlanma yönünden farkı büyüklükteki şehirler arasındaki ayrılıklar düşünülmemiştir. Milyonluk bir şehir belediyesi ile birkaç bin kişilik bir belediye, aynı görevlerle yüklü olmakta ve aynı şekilde teşkilatlanmaktadır" denilerek o dönemdeki duruma eleştiri getirilmiştir. İkinci plan ayrıca, "Memleketin tüm hayatı üzerinde etki yapan büyük şehirlerde belediyelerin sınırlı kaynakları, olumlu bir gelişme sağlanması imkânlarını kısıtlamaktadır. Bu şehirlerde devlet ek sorumluluklar yüklenecektir" önerisinde bulunmuştur (Keleş, 2009: 465-466).

1962 yılında "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) hazırlanmıştır. Planlı dönemde, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişimdi. Bu proje, 13 Şubat 1962 tarih ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile başlatılmıştır. Projenin amacı, planlı dönemde, yönetim yapısında ve ekonomide değişiklik yapmaktır (Keleş, 2009: 466).

MEHTAP ile Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dâhil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tespit etmek ve bu dağılışı amme hizmetlerinin, en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek, bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunulması amaçlanmıştır. Bu araştırma için, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, ilgili fakülteler ve bakanlıklar görevlendirilerek bir proje grubunun oluşturulması kararlaştırılmıştır (TODAİE, 1966: 8).

MEHTAP çalışmaları ile birlikte idari reform çalışmalarına süreklilik kazandırılmak istenmiş ve bu rapor idari reformun en önemli ve öncelikli bölümü olan merkezi idareyi kapsamıştır. MEHTAP raporunu izleyen araştırma ve incelemelerde, özellikle kalkınma planlarında bu raporun etkisi görülmektedir. MEHTAP raporu yapılmış olduğu çağın ilerisinde görüşler öne süren bir rapor olmuş ayrıca merkezi idareyi konu alan ilk çalışma olma özelliğini de taşımaktadır. Bundan sonra yapılan çalışmalar ve idari reform önerileri ya MEHTAP'dan esinlenmiş ya da ona karşı tepki olarak ortaya çıkmıştır (Sevinç, 2014: 737).

5 Haziran 1964 tarih ve 6/3167 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" kurulmuş ve yerel yönetimlerle ilgili araştırma yapmak üzere Fehmi Yavuz'u görevlendirmiştir. Araştırma 1966 yılında tamamlanmış "Türk Mahalli İdarelerinin

Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma” adıyla TODAİE tarafından yayımlanmıştır. Bu araştırmanın sonucunda ortaya çıkan ve yerel yönetimleri ilgilendiren hususlar aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Keleş, 2009: 466-467):

- Yerel yönetimleri konu edinen yasa tasarıları belirli bir felsefe ve görüşe uygun ele alınmalıdır.
- Yönetimleri kategorize ederken gelir kıstasına göre değerlendirilmemelidir.
- Vesayetin yetkilerini kullanması gereken yönetimler içinde uyum yakalanmalıdır.
- Devletteki denetimin etkisiz metotlardan arındırılarak, gözetim ve denetim yetkileri Bakanlar Kurulu yerine bakanlıklar kullanılmalıdır.
- Merkezi yönetim re organize edilirken aynı zamanda yerel yönetimler de dikkate alınmalıdır.

Bu dönemde diğer bir proje olan “İç Düzen Projesi” nden de bahsetmek dönemin yerel yönetim anlayışının kavranması açısından önemlidir. Bu proje, İç İşleri Bakanlığı tarafından 1967 yılında başlatılmış ve 1971 yılında da tamamlanmıştır. İç Düzen Projesi’nin amacı, 6/8247 sayılı Bakanlar Kurulu kararında açıklanmıştır. Buna göre, içişleri hizmet ve teşkilatını yeniden düzenlemek amacıyla, İçişleri Bakanlığı Teşkilatına dâhil bütün kuruluşlar, mahalli idarelerin amaç, görev ve yetkilerinin dağılışı, personeller, örgütlerin yapıları ve İçişleri Bakanlığı’nın diğer kuruluşlarla olan ilişkileri araştırılacaktır (Keleş, 2009: 469).

Bu proje sonucunda ortaya çıkan hususlar şu şekilde sıralanabilir (Çoker, 1981: 80-81):

- İçişleri Bakanlığı’nda yapılan araştırmada öncelikle İçişleri Hizmet ve Teşkilatını her yönüyle açıklığa kavuşturan bir envanter sağlanmıştır.
- İçişleri Bakanlığı’nda son on yılda yapılan tüm mevzuat çalışmalarında bu projeden yararlanılmıştır.
- Proje sonucunda on bir tane araştırma raporu yayımlanmıştır. Bu raporlar, Türk yönetim tarihine çok yönlü başvuru kaynağı olmuşlardır. Böylece, İçişleri Hizmet ve Teşkilatıyla ilgili tüm konu ve sorunları irdeleyen toplam 2969 sayfalık ve 11 ciltlik bir yapıt ortaya çıkarılmıştır.
- Proje ile ilgili ortaya çıkan olumsuz sonuçlardan da bahsetmek gerekir. Araştırma sırasında harcanan emek, zaman ve kaynaklara karşılık alınan sonuçların yeterli olduğunu söylemek güçtür. Yönetimi geliştirmeye ilgili birimlerin standart ölçüler içinde kurulamamış ve özellikle bu konuda merkezi bir birimin oluşturulamamıştır.
- Bir diğer olumsuz sonuç, yeniden düzenleme ile ilgili tek tek çalışmalar bir araya toplanamadığı için süreklilik sağlanamamış, araştırmalar arasında bağlantı kurulamamıştır.

- Her bakanlık ve kuruluştaki yapılan yeniden düzenleme çalışması, öteki bakanlık ve kuruluşları da ilgilendirmektedir. Devlet, tüm kuruluşlarıyla aynı amaca yönelmiş bir örgüttür. Bu yüzden bir birimde yapılan değişiklikler işleyişte aksaklıklara, bozukluklara neden olmuştur.

1973 yerel seçimlerini izleyen yıllar, partiler arasında, yerel yönetim sorunlarına yeni bir bakış açısı getirme gereğini ortaya çıkarmış dolayısıyla dönemin siyasal partileri çeşitli görüşler ortaya atmışlardır. Bunların arasında, görüşlerini en ayrıntılı bir şekilde ortaya koyan Cumhuriyet Halk Partisi olmuştur. Bu görüşler, kimi belediyelerce, belediye birliklerince ve parti genel merkezince hazırlanan resmî belgelerde, “Yeni Belediyecilik Anlayışı” olarak adlandırılmıştır (Keleş, 2009: 475-479), bu yaklaşımın temel ilkelerini şu şekilde sıralamıştır:

- Yeni belediye sosyal adaletçi olmalıdır. Toplumcu belediye, kentteki eşitsizlikleri azaltacak biçimde, kent hizmetlerini ve kaynaklarını adaletli ölçüler içinde dağıtmalıdır.
- Yeni belediye, bütün halk katmanlarının karar sürecine katılmasına olanak sağlamalıdır. Katılma, bugünkü idari vesayet anlayışının ve belediye meclislerinin işlevlerinin tümüyle değişmesini gerekli kılar.
- Yeni belediye, yerel yönetim değil, yerel hükümet olmalıdır. Belediyeler, görev alanlarını ve gelir kaynaklarını kendi istekleriyle artırmalıdır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin yasama yetkisi de olmalıdır.
- Yeni belediye, tekeli rantların oluşmasına meydan vermemelidir.
- Belediyeler kaynak yaratıcı ve üretici olmalıdır.
- Belediyeler, birlikçi ve bütünlükçü olmalıdır.

Bu yaklaşımın ilkelerine bakıldığı zaman, bu yaklaşımdan dokuz yıl sonra oluşturulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilkeleriyle oldukça uyumlu olduğu gözlemlenmektedir (Eken, 2009:174).

1970'li yılların bir diğer önemli olayı, “Yerel Yönetim Bakanlığı”nın kurulmasıdır. Yerel Yönetim Bakanlığının doğuş nedenleri üç başlık altında toplanabilir. Bunlar, yönetsel nedenler, toplumsal değişme ve siyasallaşmadır (Keleş, 2009: 470-471). Toplumun değişik kesimlerinin, daha aktif bir şekilde yerel yönetimlere katılma isteği de bu yönetsel birimler üzerine daha ciddi ve kalıcı bir biçimde eğilme zorunluluğu getirmiştir. Sonuçta 1978 yılı başında işbaşına gelen Ecevit Hükümeti içinde “Yerel Yönetim Bakanlığı” kurularak çalışmalarına başlanmıştır. Bu bakanlığın kurulması ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini azaltmak ve yerel yönetimleri üretici bir yapı içerisinde özerkliğe kavuşturmak amaçlanmıştır (Kazancı, 1983: 45-46). Hükümet programında da belirtildiği gibi Yerel Yönetim Bakanlığı, yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağılıklarını azaltıcı ve kendi öz kaynaklarını kullanmayı geliştiren bir görev

anlayışı içinde olmalıdır. Belediyeler yetki ve gelirlerini artırmak ve acil bir duruma gelen belediyelerin hazine borçlarının bağışlanması, bu konuda hükümet programı içerisinde dile getirilen ilk önlemler olmuştur (III. Ecevit Hükümeti Hükümet Programı, 1978, <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP42.htm>).

Yerel Yönetim Bakanlığı'nın, Ocak 1978'den, kaldırıldığı Kasım 1979 tarihine kadar geçen yirmi iki aylık dönemde yaptığı çalışmalar arasında, kuruluş amacına uygun olarak, yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetimini azaltıcı çalışmalar yanında, özellikle belediye gelirlerinin artırılması çabası yer almıştır. Yerel Yönetim Bakanlığı'nın, yerel yönetim hizmetlerinin başında, birlikler kurarak ekonomik girişimlerde bulunmalarını desteklemesi gelmektedir (Keleş, 2009: 473).

1982 Anayasası, askeri darbe sonrasında hazırlanmış ve çeşitli maddeleri değiştirilerek günümüze ulaşmış bir anayasadır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasının uygulanmasında ortaya çıkan eksiklikleri gidermek için hazırlanmış bir anayasa olmakla birlikte, 1982 Anayasasının en önemli özelliği yürütmeyi güçlendirmiş olmasıdır. Sorumlu ve sorumsuz kanadıyla yürütmeyi güçlendirmeyi hedefleyen bu anayasasının bir diğer dikkat çekici özelliği de merkezizetçiliği arttırmasıdır (Parlak ve Ökmen, 2016: 218).

1982 Anayasası'nın merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerine Tablo 1' de yer verilmiştir.

Tablo 1: 1982 Anayasası'nda Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler

Madde No	Maddenin Anayasadaki Şekli
123	İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.
125	İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemez.
126	Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.
127	Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. 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.
127(Devam)	

Kaynak: www.tbmm.gov.tr

Tablo 1'den de görüleceği üzere, Anayasanın 123. maddesinde “idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı” belirtilmiştir. Yine

126. maddede, merkezi idare düzenlendikten sonra, 127. maddede yerel yönetimler hükmü yer almıştır. Bu yüzden, Türk Anayasa sisteminde yerel yönetimler merkezi idarelere göre ikincil durumdadır (Kalabalık, 2005: 270)

1982 Anayasası'nda yerel yönetimler, "Yürütme" başlığını taşıyan ikinci bölümde ve idare başlığı altında düzenlenmiştir. Bu çerçeveden bakıldığında, yerel yönetimler, yürütme organının ve idare sisteminin bir parçasını teşkil etmektedirler. Söz konusu idarelere sadece yürütme ile ilgili yetki ve görev verilebilir. Bir başka deyişle, üniter devlet yapısının bir gereği olarak, bu idarelere, federal devletlerde olduğu gibi yasama ve yargı fonksiyonuna ait yetki ve görev verilemez. Böyle bir görev ve yetkinin verilmesi Anayasaya aykırı olacaktır (Kalabalık, 2005: 270).

1982 Anayasası ile 1961 Anayasası arasında yerel yönetimler bağlamında birtakım farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklar, Keleş (2009: 143-147) ve Şengül (2017: 48-49)'dan yararlanılarak ortaya koyulabilir:

- Seçimle oluşturulması gereken karar organları, eski anayasada *genel karar organı*, yeni anayasada ise *karar organı* olarak adlandırılmıştır.
- 1961 Anayasası'nda, yerel yönetim organlarının *halk* tarafından seçileceği belirtilmiştir. 1982 Anayasası'nda ise, *kanunda gösterilen seçmenler* ifadesi kullanılmıştır.
- Yerel seçimler, 1961 Anayasası'na göre 4 yılda bir yapılırken, 1982 Anayasası'na göre 5 yılda bir yapılacağı kararlaştırılmıştır.
- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin, kanun ile ancak yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenmesi gerektiği ifadesi, 1961 Anayasası'nda bulunmamasına rağmen 1982 Anayasası'nda yer almıştır.
- 1982 Anayasası, büyük yerleşim merkezleri için kanun ile özel yönetim biçimlerinin getirilmesine olanak vermiştir.
- İki Anayasa arasındaki belki de en önemli fark, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatına ilişkin denetimlerine ilişkindir. 1961 Anayasası'nda bu denetimin ancak yargı yolu işle yapılabilceği ifadesi yer almıştır. 1982 Anayasası *ancak* ibaresine yer vermemiştir. Denetimin esasen yargı yoluyla yapılmasını benimsemiştir. 1982 Anayasası ile getirilen istisna, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet boyutları yönünden önem taşımaktadır. Buna göre, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında kovuşturma veya soruşturma açılan yerel yönetimler organlarını ya da bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar, görevden uzaklaştırabilmektedir. Siyasal ya da başka nedenlerle, seçilmiş organların keyfi olarak görevden alınmalarına yol açabilecek böyle bir hüküm 1961 Anayasası'nda düzenlenmemiştir.
- 1961 ve 1982 Anayasaları arasında bir diğer önemli fark da idari vesayet ile ilgilidir. 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, merkezi

yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir idari vesayet yetkisi bulunduğu açıkça yazılıdır. Bu yetkinin amacı ise; yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel gereksinmelerin karşılanması olduğu belirtilmektedir. Bu madde kapsamında yetkili otoritelere bırakılan üstünlük mutlak değildir. İdari vesayet mutlaka bir kanuna dayandırılması gerekir. Diğer bir anlatımla, keyfi olarak idari vesayet uygulamasına gidilmesi engellenmiştir.

- 1982 Anayasası yerel yönetimlerin aralarında birlik kurmalarına müsaade etmiştir. Ancak yine de bu birlik kurma durumunu Bakanlar Kurulunun iznine tabi tutmuştur. 1961 Anayasası'nda ise Bakanlar Kurulunun iznine gerek görülmemiştir.
- Hem 1961 Anayasası hem de 1982 Anayasası, yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanacağını hüküm altına almıştır.

1980'li yıllarda küreselleşmenin ortaya çıkardığı yeni anlayış radikal değişime neden olmuştur. 1980'lerden başlayan sistemli reform faaliyetleri, yönetim anlayışının iyileşmesi, kamu borçları ile bürokrasinin azalması, tasarrufun artırılması, demokratik sürecin tekrar başlatılması idari ve siyasi reformlarla serbest pazar prensiplerinin yaşama geçirilmesi, yerelleşme, özelleştirme ve mali reform sürecini kapsamaktadır. Bu gelişmeler, Türkiye'deki yerel yönetim reformlarına da yansımıştır. Öncelikle 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. Ardından 1988 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kabul edilmiştir (Emini, 2009: 35)

KAYA projesindeki temel amaç, kamu görevi yapan merkezi yönetimi taşra ve merkez örgütlerle yerel yönetimlerin; nitelikli, verimli, ekonomik ve hızlı hizmet verecek yapıya kavuşturma ve bu şekildeki sistemde faaliyet yapmalarını sağlama maksadı ile, kamu ve kurumların amaç, görev, görevin taksim edilmesinde, örgüt şemalarında, personel kaynakları ve personelin kullanma biçiminde, yönetsel düzenleme ve metotlarında olan eksiklik, bozukluk ve aksamaları belirleme ve yapılması gereken tedbirleri almaktır (Erkul, 2013: 32).

KAYA projesi, kamuoyunda oldukça tartışılan bir konu olmuştur. Bu proje ile ilgili, hukuki, akademik, siyasi ve bürokratik zeminlerde çok çeşitli görüşler ortaya çıkmıştır. Örneğin bunlardan biri, "Türkiye'nin böyle bir dönüşümü kaldıracak olgunluğa sahip olmadığı" yönündeki eleştiridir. Bu tartışmalar altında ilgili düzenleme yürürlüğe girememiş buna rağmen yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına yönelik hukuki düzenlemeler uygulamaya koyulabilmiştir (Urhan, 2008: 89).

1990'lı yıllarla birlikte reform çalışmaları, "kamu yönetiminin niteliğini değiştirmeye" yönelik olmuştur. 1991 yılında yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik önerileri içeren "Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu" hazırlanmıştır. Bu dönemde tüm dünyada ağırlığı hissedilen

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, 1998 yılında yürürlüğe giren *Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı* aracılığı ile yerel yönetimler bünyesinde uygulanmaya çalışılmıştır (Urhan, 2008: 35).

1.4.2.4. 2000’li Yıllardaki Reform Dönemi

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) ’nin 2001’de tek başına iktidara gelmesiyle birlikte gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler açısından yeniden yapılanma süreci başlatılmıştır. 2004 yılı içerisinde AKP hükümeti tarafından “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” (2004), “İl Özel İdaresi Kanunu” (2005), “Belediye Kanunu” (2005) ve “Büyükşehir Belediyesi Kanunu” (2004) meclisten geçerek yürürlüğe girmiştir.

2003 yılının başlarında, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma adı altında bir dizi resmi yayın yapılmıştır. Bunlardan ilki, *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, adlı kitaptır. Kitapta, yerel yönetimlerin ağır bir merkezi vesayete tabi tutulduklarına ve yetersiz gelir kaynaklarına sahip oldukları belirtilmiştir. Yerel yönetimlerin, Türkiye’nin taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’na uygun olarak yeniden yapılanma gereksinmesi içinde bulunduğu vurgulanmıştır. *Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı* (2003) adlı kitapta, ilk kitaptaki genel ilkeler daha ayrıntılı biçimde ele alınmıştır. Ek olarak, yerel yönetimlerin, görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren hizmetleri; idarenin bütünlüğüne, kalkınma planının ilke ve hedeflerine, kanunlarla belirlenen esas ve usullere vb. ölçütlere uygun olarak yürütmeleri gereğinden söz edilmiştir. Kitap, yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük ve yönetmeliklerde, yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı nitelikte kurallar koyulamayacağını belirtmiştir. Böylelikle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin dördüncü paragrafına uygun olarak, yerel yönetimlerin özerkliğinin bir yönden güvence altına alınması istenmiştir (Keleş, 2009: 502-503).

1.5. Özerklik

1.5.1. Özerklik Kavramı

Özerklik, muhtariyet ve otonomi ile aynı anlamlara gelen kavramdır. *Muhtariyet*, hareketinde serbest olanı ifade eden *muhtar* sözcüğünden türetilmiş, iradesi ve idaresi kendi olma, anlamına gelmektedir. Özerkliğin İngilizcedeki karşılığı olan *autonomy*, Yunanca auto ve nomos sözcüklerinin bileşiminden oluşmuştur. Nomosun karşılığı yasa olup, birisinin kendi kendine, kendi yasasını koyması anlamını taşımaktadır. Özerklik kavramı, moral, siyasal ya da felsefi perspektiflerle birey, topluluk-toplum ya da kurumsal yapılarla ilişkilendirilebilir (Alada, 2008: 6). Özerklik, kurumların kendi sorumlulukları altında, ülke çıkarlarını gözeterek kendi görev ve yetkilerini düzenleme haklarıdır. Bu hak, anayasalar tarafından güvence alınan haklardan biridir

(Güdük, 2007: 29). Özerklik kavramı, kendi kendini serbestçe ve kendi kurallarıyla yöneten bir otoritenin varlığını ifade etmektedir. Özerklik kavramı için bu geniş bir tanımlamadır. Daha dar bir tanımlama yapılacak olursa, bir kamu kurum ya da kuruluşunun, devletin merkezi iktidarının müdahalesi olmaksızın, kendi işlerini yönetebilme yetkisidir. Bu bağlamda özerkliği, merkezi bir otoritenin idare ettiği daha geniş kurum içinde kendisini serbestçe idare etmek şeklinde tanımlayabiliriz (Biricik, 2014: 3).

Hukuki anlamda özerklik, bir kişi ya da Kuruluşun kendisinin iradesi ile hukuki bakımdan geçerli karar alma, aldığı kararları uygulama yetkisidir. Özerklik kavramı kamu yönetim alanında kurumların kendilerine ait sorumluluk altında olan ve devletin yararı istikametinde kendi hizmetini düzenleme yetkisini ifade eder. Özerklik son olarak idare hukukunda kanun ile kamu kurumların üstlendiği hizmeti kendileri tarafından düzenleme ve yerine getirme olarak tanımlanmaktadır (Akgül, 2012: 10).

Özerklik kavramı bir ülke veya topluluğun belirli bölgesinde yürürlükte olan yönetimin siyasi olarak kendini idare edebilme ve karar alma biçimini ortaya koyan bir kavramdır. Sahip olduğu sınırlar içinde idare ettiği devlet veya topluluk ile ilişkilerinde hür iradeyi de ifade etmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 36).

Özerklik, tüzel kişiliğe sahip kamu kurum ve kuruluşlarına kendi kendilerini yönetme yetkisinin verilmesi söz konusu olduğu durumlarda ortaya çıkar. Burada amaç, kendi kendilerini yönetme yetkisi verilen kuruluşları, genel idare içinde ayrıcalıklı veya dokunulmaz kılmak değildir. Onların özellik gösteren fonksiyonlarını, çoğulcu bir demokrasi anlayışı içinde ancak özerk bir statü ile gereğince etkili ve verimli bir biçimde yerine getirebilecekleri inancı hâkimdir (Özbudun, 2008: 19).

Özerklik Kalabalık (2005: 130)' a göre bir bireyin ya da grubun görevini ifa etmesine olanak sağlayacak ve diğer gruplardan ayrı şekilde kendi kimliklerini koruyacak kadar bağımsız olmasıdır.

Bir toplum içinde özerklik demokratik olarak idarenin hayata geçirilmesinde insanların hak ve hürriyetinin muhafaza edilmesinde kimi kurumlarca ana unsur kabul edilir. Özerkliği merkezi yönetimin ve bürokrasinin neden olduğu problemleri ortadan kaldırma maksadı ile ortaya çıkan idare sistemidir. Yetkinin tek bir kişide toplanması sureti ile kararların üst düzey idarecilerce alınarak yürütmenin geciktirilmesi, hizmetlerin aksaması, yavaşlamasına neden olmaktadır. Bunlara ilave olarak konu ile ilgili uzmanların görüşleri göz ardı edilmektedir (Tortop, 1991: 3).

Özerkliğin amacı, kişilere bireysel çıkarlar sağlamak olmadığı gibi bazı makam ve otoritelere nüfuz sağlamak da değildir. Hizmetlerin çabuk, basit ve ucuz olmasını sağlamak özerklikten beklenen faydalardır (Tortop, 1996: 4).

ABD İdareler arası İlişkiler Komisyonu, yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin dört temel unsur olduğunu belirtmiştir. Birincisi, yerel yönetimlerin kendi organizasyon ve yönetim yapılarını oluşturabilmesidir. İkincisi, yerel yönetimlerin yerine getirecekleri hizmetleri kendi organları vasıtasıyla yerine getirmeleridir. Üçüncüsü, gelir, harcama ve borçlanma konusunda merkezden bağımsız hareket edebilmeleridir. Dördüncüsü ise, yerel yönetimlerin kendi personelini seçme, çalışma koşullarını belirleyebilme, sayısı ve niteliği hakkında özgürce karar alabilmesidir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 38).

Son olarak özerkliğin, uygulama olmadan sadece kurumsal açıdan tek başına bir anlam ifade etmediği belirtilmelidir. Özerk kuruluşlar bu yetkilerini kullanamazlarsa, özerklikten beklenen fayda sağlanamayacak hatta bu durum çeşitli bunalımlara bile neden olabilecektir. Nitekim yakın geçmişte, bilim kuruluşlarının bazı üyeleri “özerklik” ve “egemenlik” kavramlarının birbirinin dengi olduğu görüşünü benimsemiş ve bunun sonucunda toplumsal bunalıma sebep olmuşlardır. Bu yüzden özerkliğin sadece Anayasa ve kanunlarda yer alması yeterli değildir. Toplumun da belli bir bilince ulaşması, devletle özerk kuruluşlar arasındaki farkı anlaması önemlidir (Meriç, 1992: 58).

1.5.2. Yerel Özerklik

Yerel yönetimlerin özerkliğini anlatmak için, İngiliz idare hukukunda kullanılan *local autonomy* ifadesinin Türkçe karşılığı olarak *yerel özerklik* ifadesi kullanılmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel özerklik *local-self government* olarak ifade edilmiştir. Local-self government, yerelin kendi kendini yönetmesi şeklinde çevrilebilmektedir (Kalabalık, 2005: 132).

Özerk yönetimler özellikle Batı Avrupa toplumlarınca kapitalizme feodalizmden geçiş döneminde ortaya çıkmış olan kurumlardır (Çolak, 2004: 45). Merkezileşen ulus devletlerinde yerel yönetim, demokrasinin beşiği şeklinde değerlendirilir. Yerel yönetimlerdeki modern demokrasinin 600 yıla dayanan geleneği vardır. Orta çağda Batı Avrupa şehirlerinde demokrasi ilerlemiş bilhassa demokrasiye dönüşmüştür. Politikacılar meclisin aldığı kuralları yerel yönetimlerde uyguluyor sonra ulusal meclislerinde kullanıyordu. Bu kuruluşlar demokrasinin gelişmesi bakımından çok stratejik bir konumdaydı. Yerel yönetimler, doğrudan demokrasi mekânı olarak görülüyordu. Bütün bunlar merkezileşmiş devlet anlayışının demokrasi açısından sorun oluşturan durumlarına karşı olarak çıkmış gibi düşünülebilir (Güler, 2006: 14).

1953 tarihinde Versailles'da toplanan birinci Avrupa Komünler Meclisi'nde, özerklikle ilgili ilkeler ve değerler ortaya koyulmuştur. Buna karşılık, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ek protokol ile yerel özerklik kavramının eklenmesi fikrini reddetmiştir. Daha sonra Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nda,

“beldeden bölgeye kadar her topluluk kendisini ilgilendiren işlerde kendi başına karar alabilme özgürlüğüne sahip olabilmelidir” ifadesi yer almıştır. Daimî Komite, 1968 yılında Yerel Özerklik İlkeleri adlı bir belgeyi kabul etmiştir. Yine birçok Avrupa Konseyi belgelerinde, yerel özerkliğin özellikle iki duruma karşı olduğu görülmektedir. Birincisi, bir kentin çevresindeki komünleri, katma yoluyla kendi sınırlarına almasıdır. İkincisi ise, komünlerin kendi aralarında birleşmeye zorlanmasıdır (Keleş, 2009: 53-54).

Avrupa Konseyi’nde, 1981-1984 yılları arasında birçok kanun tasarısı hazırlanmış ve çoğunda yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması gerektiği ifadesi savunulmuştur. *Özerklik, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün halkın yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi* şeklinde ifade edilmiştir. Özerklik hakkının, serbest, eşit, gizli ve genel oy kurallarına göre seçilmiş organlar vasıtasıyla kullanılması öngörülmüş ve bir başka kuruluşa açıkça bırakılmamış işlerin yerel yönetimlerce görülmesi gerektiği vurgulanmıştır (Keleş, 2009: 54).

Avrupa’daki gelişmeler günümüzde yerel yönetimi ve yerinden yönetim örgütlerinin önemini ortaya çıkarmıştır. Demokratik bir yaşam biçimini benimseyen Avrupa ülkeleri geleceğin birleşik Avrupası’nı oluşturabilmek adına özerkliği ortak bir değer olarak kabul ettikleri için özerklik kavramının tanımlanması ve koşullarının net bir şekilde belirlenmesi büyük önem arz etmiştir. Bu gelişmeler ışığında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da bu ihtiyacı gidermek ve evrensel bir yapılanmanın oluşumunu sağlamak adına ortaya çıkarılmış bir belge olmuştur (Gözüaçık, 2014: 60)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın amacı, kamusal hizmetlerin mümkün olduğunca halka en yakın kuruluşlar tarafından yerine getirilmesidir. Bu şekilde halka, kendilerini ilgilendiren konularda karar alma sürecine etkin olarak katılma olanağı vermektedir. Şart, taraf olan devletleri, yerel yönetimlere siyasal, idari ve mali özerklik sağlayan temel kurallara uymaya zorlamaktadır. Bu bağlamda, anayasal ve kanuni temele dayanan yerel özerklik Avrupa normlarında gerçekleştirilmiş olacaktır (Güdük, 2007: 32).

Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartında yer alan ifadesi ile yerel özerk ilkesi, kendi temel esaslarını yerel yönetimlere koyma, kendi faaliyetlerini yürütebilme, merkezi hükümetin kendi işlerine müdahale etmesini önleme, topluluk üyelerin refahını ve mutluluğunu sağlama için haklarını kullanma olarak ifade edilebilir. Buna göre yerel özerklik prensibi üç ana gayeye hizmet etmektedir (Yeter, 1996: 4-5):

- Daha da artan şekilde yerel hizmet taleplerini karşılamak için yerel yönetimlere esneklik ve yetki sağlama,

- En uygun şartlarda yerel yönetimlerin, kendi gereksinimlerini karşılama için yönetim yapılarını belirleyebilme hakkı,
- Merkezi yönetim tarafından gelebilecek engellemelerden korunma ve yerel yönetimden merkezi yönetime gelebilecek baskılardan korumaktır.

Yerel yönetimlerde yer alan karar organları seçim yapılmak suretiyle iş başına gelmeleri ve kendi faaliyetlerini dışardan müdahale görmeden yapmaları ve tüzel nitelikte olmaları bu kurumların özerk ve demokratik oldukları anlamına gelmektedir. Özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikte olan işlerini, kendi başına, kendi organları vasıtasıyla görebilmesi ve kendi mali kaynaklarına da sahip olabilmesidir (Keleş, 2009: 52).

Yerel özerkliğin ne ifade ettiğinin anlaşılabilmesi için merkeziyetçilik kavramıyla karşılaştırılması gerekir. Bu iki yönetim sisteminden birinin tam anlamıyla mutlak bir şekilde uygulanması diğerinin hiç uygulanmadığını gösterir. Yani özerkliğin artması demek merkeziyetçiliğin azalması, merkeziyetçiliğin artması demek de özerkliğin azalması anlamına gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında yerel özerkliğin, devlet iktidarının tel elde toplanmasına karşı duyulan güvensizliğin bir sonucu olarak ortaya çıktığı sonucuna ulaşılabilir (Kalabalık, 2005: 130). Yerel özerkliğin karşısında merkezileşme kavramı yer almaktadır. Merkezileşmiş bir yönetim sisteminde kamu hizmetleri merkezden alınan kararlarla yürütülür. Siyasi ve mali güç merkezin kontrolündedir. Yerel yönetimlerin idari ve mali gücü sınırlıdır (Yılmaz ve diğerleri, 2012: 68).

Bir yerel yönetimin özerk olduğunu iddia etmek için bazı şartların yerine getirilmiş olması gerekmektedir. Organların bağımsız olması, kesin karar alabilmeleri, parasal imkanların olmasıdır. Yerel özerk bir kurum karar alabilmeli, alınan bu kararlar üst makamların onay ve iznine tabi olmamalıdır. Gerçek manada özerkliğin olması için karar serbestliğinin olması gereklidir. Yerel yönetimlerdeki personel merkezi yönetim yetkilileri karşısında bağımsız davranmalı ve merkezi yönetimden gelebilecek engellemelerden uzak kalmalıdır (Tortop, 1991: 5-6).

Yerel yönetimlerin özerkliğinin gerçek niteliğine kavuşması için birtakım özellikler sıralanabilir (Çoker, 1992: 62-63):

- Özerk yerel yönetim ilkesi, Anayasada ve kanunlarda yer almalıdır.
- Yerel yönetimlere, kendi yetkileri dâhilinde serbestçe harcayabilecekleri ve kendilerine ait mali kaynak sağlanmalıdır. Yerel yönetimler, kanuni sınırlar içerisinde oran belirleme ve genel vergilere ekleme yapma yetkisine sahip olmalı ve sorumluluklarıyla orantılı bir gelir sağlama düzeni kurulmalıdır.

- Yerel yönetimler, temel standart ve normlar merkezi yönetimce belirlense bile, kendi iç yapılarını, etkin bir hizmet üretimi gerçekleştirecek biçimde serbestçe belirleyebilmelilerdir.
- Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin çok karmaşık ve ayrıntılara inen vesayet yetkileri vardır. Bu ayrıntılı vesayet hükümleri uygulamadan kaldırıldıktan sonra özerk bir yerel yönetimden söz edilebilir.

Avrupa Konseyi 1957 yılında, yerel yönetimler konferansında, yerel yönetimlerin özerkliğinin beş boyutunu saptamıştır (Tekeli, 1983: 4):

- Yerel özgürlüklere saygı gösterilmelidir.
- Yerel yaşamın özgül ve siyasal parti üstü niteliği korunmalıdır.
- Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki denetim ilişkileri bağımsız yargı organları tarafından kurulmalıdır.
- Yerel yönetimlerin mali özerkliği sağlanmalıdır.
- Yerel birime ilişkin gerçek bir topluluk bilinci geliştirilmelidir.

Özetle, yerel özerkliğin iki yönü bulunmaktadır. Birincisi yerel organların merkezle olan ilişkilerini ilgilendirmektedir. Merkezle olan bu ilişki çerçevesinde, yerel yönetimlerin tamamen bağımsız olması beklenemez. Asıl olan, kendi görevlerini, merkezin müdahalesi olmadan kendi imkânlarıyla görebilmeleridir. İkincisi ise, yerel yönetimlerin, yerel toplulukla yani halkla olan ilişkilerini ilgilendirmektedir. Seçilmiş yerel organlar, halkı gereği gibi temsil edebilmeli ve temsil yöntemi de bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmalıdır (Coşkun, 1996: 40).

1.5.2.1. İdari Özerklik

Toplumların gelişmesine paralel olarak artan yerel işlevlerin ve çağın gerektirdiği hizmetlerin gerektiği düzeyde yerine getirilmesi için yerel yönetimlerin saydamlık, üretkenlik, katılımcılık, demokratikleşme ve etkinlik gibi özelliklere sahip olması gerekir. Bu özelliklerin yerel yönetimin bünyesinde bulunması, her şeyden önce “idari özerklik” şartının gerçekleşmesine bağlı bulunmaktadır (Kalabalık, 2005: 259).

İdari özerklik, yerel yönetimlerin seçilmiş organlarıyla merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın özgürce karar alabilmesi ve uygulayabilmesidir. İdari özerkliğin iki unsuru bulunmaktadır. Bunlardan ilki, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 2. paragrafında yer alan ifade de yer aldığı gibi yerel yönetim birimleriyle ilgili alınacak kararların, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip meclisler tarafından kullanılması gerektiğidir.

İkincisi ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 7. maddesinin 1. paragrafında belirtilen, yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi şeklinde düzenlenen ve organların serbestçe karar verip uygulayabilmesi hükmüdür (Kalabalık, 1999'dan aktaran, Gözüaçık, 2014: 71).

İdari özerklik, yerel yönetimlerin kesin ve yürütülebilir karar almaları, karar ve hareket serbestisine sahip olmalarını gerektirir. İdari özerkliğe sahip olmak, yerinden yönetim kuruluşlarının vazgeçilmez şartlarındandır. Gerçek bir idari özerklikten bahsedebilmek için, yerel yönetim birimlerince icrai karar alma yetkisinin tanınması gerekmektedir. Buradaki kesinlik, kararın alınmasından önce herhangi bir idari makam veya mevkiden izin alınmasına veya alındıktan sonra, aynı makamlarca incelenmesine ve onayına gerek kalmaması anlamındadır. Karar alındıktan sonra, hakları ihlal edilenler, yargı organlarına başvurarak kararları yargı denetimine tabi tutabilir (Kalabalık, 2005: 260).

Yerel yönetimlerin karar ve hareket serbestisinin derecesi birkaç durumla değişiklik gösterebilir. Bunlardan biri, yerel yönetim faaliyetlerini gözetlemek ve denetlemekle yükümlü bulunan bir merkezi idare görevlisinin bulunup bulunmadığıdır. İkinci olarak, yerel yönetimlerin karar ve hareket serbestisi, doğrudan doğruya kanundan kaynaklanmayan şekillerle de sınırlandırılabilir. Bazı ülkelerde, merkezi idarenin "genelge" şeklindeki talimatları, kanuni yetkinin yerine geçmektedir. Üçüncüsü, yerel yöneticilerin, yerel hizmetleri yerine getirirken toplayabildikleri öz gelirlerin miktarıdır (Kalabalık, 2005: 261-262-263).

Üniter devlette merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki temel sorun, idarenin bütünlüğü bozulmadan yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanması ve dikey ilişkinin dengelenmesidir. Özerklik ilkesi, yerel kamu politikalarının yerel seçilmişler tarafından belirlenmesi ve yürütülmesini kapsar. Yerel yönetimlerin serbestçe yönetilmesi yerel özerlikle yakından ilişkili olduğu için devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin uyumlu olmasında bu husus dikkate alınmalıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde aşırı bir denetim yetkisine sahip olması, yerel hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesinin önünde engel oluşturacaktır (Şengül, 2017: 166).

1.5.2.2. Mali Özerklik

Bir yerel yönetim biriminin özerkliğini sağlayan önemli bir diğer unsur, mali özerkliğidir. Özerk bir yerel yönetimin gerçekleşmesi için sadece karar alma yetkisine sahip yerel organların varlığı yeterli değildir. Bununla birlikte yeterli gelir kaynaklarının da olması gereklidir. Yerel yönetim birimleri, merkezi idareden ayrı ve yeterli gelir kaynaklarına sahip olmadığı takdirde, merkezi idarenin taşra birimleri haline dönüşmeleri tehlikesi ortaya çıkabilir. Mali kaynak, her yerel yönetim sistemi için olmazsa olmaz bir şarttır. Çünkü yerel yönetim birimlerinin

sorumluluklarını yerine getirmeleri, yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasına bağlı olduğu gibi, onların özerklikleri, gelirlerinin bir kısmının yerinden karşılanmasına; geleceğe yönelik plan yapmaları, gelirlerini tahmin durumuna; yerel halkın desteği ise eşit bir yerel vergi sisteminin kurulmasına bağlıdır (Kalabalık, 2005: 473).

Mali özerkliğin olması, yerel yönetimin hiçbir şekilde merkezi yönetime ihtiyaç duymadan sorumluluklarını ve görevlerini sürdüreceği kaynağa sahip olması ile kaynaklarını özgür şekilde harcaması anlamına gelmektedir. Mali özerkliğin olması için kaynakların ekseriyetinin öz gelirlerinden oluşması, öz gelir oranını belirleme gücüne sahip olması, merkezi yönetim tarafından verilen yardımın koşulsuz olarak verilmesi, gelirini özgürce harcaması büyük önem taşır (Sobacı, 2015: 11).

Yerel yönetimleri kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri görevleri ile orantılı gelir kaynaklarına sahip kılan mali özerklik, idari özerkliği tamamlayan bir unsurdur. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının önemli bir bölümünün, oranlarını kendilerinin belirleyeceği vergi ve harçlardan oluşması gerekmektedir (Eryılmaz, 2017: 170). Yerel yönetimlerin, kanuni sınırlar içerisinde kalmak koşulu ile kendilerinin belirleyebileceği gelir kaynaklarına sahip olmalarıyla birlikte, yerel yönetimler için mali özerkliğin sağlanmış olabileceğini söylemek mümkündür.

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında görev bölüşümüne bağlı olarak gelirlerin de bölüşümü gereklidir. Kanunlarda belirtilen hizmetlerin yerine getirilebilmesi için çeşitli harcamalara ihtiyaç duyulmaktadır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev ve gelir bölüşümünü açıklayan başta *mali tevzin* olmak üzere birçok kavram bulunmaktadır. Mali denkleştirmenin düzgün bir şekilde yapılması, yerel yönetimlerin performansını olumlu yönde etkileyecektir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümü yapıldığı gibi gelir bölüşümünün de yapılması gerekir. Bu gelir bölüşümü de yerel yönetimlerin mali gücünü artırıcı yapıda olmalıdır. Yerel yönetimler, görevleriyle orantılı olarak gelir kaynaklarına kavuştukları zaman mali özerklikleri de güçlenecektir. Kaynak dağılımının dengesiz şekilde yapılması, yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında bağımlılıklarını artıracaktır (Şengül, 2017: 193).

Üniter devlet sistemlerinde yerel yönetimler, merkezi idare tarafından belirlenmekte ve yerel yönetimlerin mali yetkileri de merkezi idarenin politikalarıyla şekillenmektedir. Üniter devlet sistemlerinin mali özerklik açısından birtakım avantajları bulunmaktadır. Merkezi idare, vermek istediği yardımları kolayca ve doğrudan belirli yerel yönetim birimlerine aktarabilmektedir. Yine yerel yönetimler, mali faaliyetleri açısından daha sorumlu kılınabilmektedir. Bu avantajlarının yanında, en önemli dezavantaj ise, hizmet ihtiyaçları, mali imkân ve hizmet sağlama kapasitesi açısından oldukça çeşitlilik arz eden büyük sayıdaki yerel yönetimlerle idari yönden meşgul olmanın zor olmasıdır (Kalabalık, 2005: 477).

Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık, bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip olması ile sağlanabilmektedir. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, özerkliklerinin sınırlandırılmasına neden olmakta ayrıca merkezi yönetim tarafından daha çok müdahale edilmelerine yol açmaktadır. Yerel yönetimlerin mali yetersizliği, yerel yönetimlerin bazı girişimlerinin devlet tarafından engellenmesine veya durdurulmasına neden olmaktadır (Tortop, 1996: 7).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinin birinci paragrafında “ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır” ifadesi ve yine aynı maddenin üçüncü paragrafında ise “yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü, kanuni sınırlar çerçevesinde, oranlarını kendilerinin belirleyebileceği yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır” ifadesi yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olması gerekliliğinin önemini vurgulamaktadır (Koç ve Yatkın, 2012:1281).

İKİNCİ BÖLÜM

2. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Ortaya Çıkışında Avrupa Konseyi'nin Rolü

Avrupa Konseyi Statüsü, 5 Mayıs 1949'da on üyenin imzasına açılmıştır.3 Haziran 1949'da Avrupa Konseyi Statüsü' nün yürürlüğe girmesiyle de Avrupa Konseyi kurulmuştur. Kısa bir süre sonra Türkiye ve Yunanistan da sözleşmeyi imzalayarak konseye üye olmuş ve bundan dolayı da kurucu üye sayılmışlardır.

Avrupa Konseyi'nin kuruluşu, İkinci Dünya Savaşı sonrasında önemli bir gelişme olmuştur (Keleş,2009: 81). Avrupa Devletleri, yıllarca süren savaşlarda zarar görmüş ve birbirleriyle savaşmanın daha ağır kayıplara yol açtığını fark etmişlerdir. Avrupa'da birlik kurmaya yönelik çalışmalar çok eskilere dayanmakla birlikte, Birinci ve İkinci Dünya Savaşları'ndan sonra oluşan sosyal, ekonomik ve siyasi gelişmeler bu tarz oluşumları zorunlu kılmıştır. Bu dönemde, Avrupa liderleri arasında “yaraları sararak Avrupa'yı yeniden kurma fikri” yaygınlaşmıştır (Aytaç, 1989:2). Bu noktada Avrupa'da böyle bir birleşmenin savaşları önleyeceği ve daha huzurlu bir Avrupa oluşturacağı fikri de ön plana çıkmıştır (Gölcüklü ve Gözübüyük, 1994: 4).

Winston Churchill, 21 Mart 1943 yılında Avrupa için birliktelik çağrısı yapmış ve kurulacak konseye bütün Avrupa'nın dâhil olmasını istemiştir. Bu konuyla ilgili istediğini şu sözlerle açıklamıştır (Yumurtacı, 2005: 13):

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra oluşan iki kutuplu dünya düzeni, Avrupa Devletleri'nin birleşmesi için gerekli şartları oluşturmuştur. Sovyet Rusya'daki komünist yapı Avrupa için tehdit haline gelmiş ve Sovyet Rusya'nın yayılmacı politikası Avrupa Devletleri'nde birliktelik fikrini yerleştirmiştir. Bu dönemde Sovyet Rusya'nın yayılmacı politikası, Amerika Birleşik Devletleri'ni harekete geçirmiştir. Yurtiçi silahlı azınlıkların ya da yurtdışı güçlerin baskılarına karşı koyan Yunanistan ve Türkiye gibi ülkelere yardım etmeyi amaçlayan *Truman Doktrini* ve *Marshall Planları* gibi projeler geliştirilmiştir. O dönemde karşılaşılan Sovyet tehdidi ve Nazi Almanya'sının ikinci dünya savaşında verdiği zararlar, Avrupa'yı bir bütünleşme oluşturma düşüncesine zorlamıştır. Avrupa Konseyi bu amaç çerçevesinde, böyle bir bütünleşmenin ancak *şehir, kasaba*

ve köylerde yaşayan insanlara anlatılıp benimsetilmesiyle olabileceğini benimsemiştir (Aytaç, 1989: 2).

Bu gelişmelerden sonra inşa edilen Avrupa Konseyi Statüsünde, Avrupa Konseyi'nin kurulma amaçları belirtilmiştir (http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coktaraflioz/ak/turkce/001_tur.pdf):

- Adalet ve milletlerarası işbirliği üzerine kurulu barışı güçlendirmek,
- İnsan topluluğunu ve uygarlığını korumak,
- Birey özgürlüğünü, siyasal özgürlüğü ve hukukun üstünlüğü gibi prensipleri korumak,
- Sosyal ve ekonomik ilerlemenin sağlanması için aynı duyguları besleyen Avrupa ülkelerini bir araya getirmek,
- Avrupa devletlerini daha sıkı bir topluluk içerisinde birleştirmektir.

İnsan hakları, hukuk, medya, eğitim, kültür, spor, gençlik, sağlık, yerel yönetimler, çevre ve sosyal güvenlik sorunları gibi birçok konuyla ilgilenmek üzere ortaya çıkarılan Avrupa Konseyi'nin temel amacı "Büyük Avrupa" fikrinin gerçekleştirilmesidir. Bu fikirle, insan hakları ve çoğulcu demokrasi savunulmuş; yaşam standartı ve insan kalitesini arttırmak amaçlanmıştır (Yumurtacı, 2005: 20).

Avrupa Konseyi'nin üç önemli organı Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresidir. Bunlara bir dördüncü olarak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi' de eklenebilir.

Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Konseyi'nin yerel ve bölgesel yönetimleri temsil eden temel organlarından biridir. Avrupa Konseyi, yerel ve bölgesel yönetim temsilcilerini bir araya getirmek amacıyla 1957 yılında *Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı*'ni oluşturmuştur. 1994 yılında Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Daimi Konferansı bugünkü *Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi*'ne dönüşmüştür (Keleş, 2009: 81).

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Konseyi'nin ilkelerinin yerel ve bölgesel düzeyde gerçekleştirilmesini sağlayan organdır. Bu ilkelerin gerçekleştirilmesi için öncelikle yerel ve bölgesel yönetimlerin gerekli olduğu fikri ortaya atılmıştır (Yumurtacı, 2005: 22).

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin bu güne kadar yerel yönetimlerle ilgili yaptığı çalışmaların bazıları aşağıda sıralanmıştır (Eken, 2009: 39):

- Sınır Ötesi İşbirliği Sözleşmesi (Ulusal sınır bölgelerinin her iki tarafındaki belediye ve bölge yönetimleri arasındaki bölgesel planlama, ekonomik kalkınma ve çevre korunması gibi düzenlemeleri içerir.)
- Avrupa Kentsel Şartı (Yerel yönetimlere kirlilik, çevre, güvenlik, konut gibi konularda yol gösterici düzenlemeler içerir.)
- Avrupa Bölgesel ve Azınlık Diller Şartı (Azınlık dillerinin eğitim ve öğretimde kullanılması ve halk arasında yazılı ve sözlü kullanılmasının yaygınlaştırılması ile ilgili düzenlemeler içerir.)
- Avrupa Eğitim Organizasyonlar Ağı (Yerel ve bölgesel yöneticiler arasında, Avrupa düzeyinde işbirliğinin kurulmasını sağlayan düzenlemeler içerir.)
- Local Democracy (LODE) Programı (Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin yerel ve bölgesel özyönetimlerini yeniden kurmada yol gösterici bir belgedir.)
- Gençlerin Yerel ve Bölgesel İlişkilere Katılım Şartı (Gençleri, yaşadıkları yerlerin sorunlarına karşı duyarlı hale getirmeyi amaçlayan bir düzenlemedir.)

Kongre'nin, üye ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasiyi sağlamak, yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirmek, yerel ve bölgesel yönetimi iyileştirmek ve sınır bölgeleri arasında işbirliğini geliştirmek gibi görevleri vardır. Bunların dışında (www.tbb.gov.tr):

- Kongre, Avrupa çapında yerel ve bölgesel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerinin sorunlarını tartıştıkları, deneyimlerini paylaştıkları ve görüşlerini hükümetlere ifade edebilecekleri bir forum ortamı sağlamak,
- Yerel ve bölgesel yönetimleri temsil ederek ulusal ve uluslararası organizasyonlarla yakın işbirliği yapmak,
- İşleyen bir demokrasi için temel teşkil eden halka ulaşabilmek için açık oturumlar ve konferanslar düzenlemek,
- Bütün konsey üyesi ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin durumu hakkında ülke raporları hazırlamak,
- Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ilkelerinin nasıl uygulandığını izlemek,
- Avrupa Konseyi üye ülkelerde gerçekleştirilen yerel ve bölgesel seçimlere zaman zaman gözlemci göndermek ve raporlar hazırlamak,
- Kongre, yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili politikaların çerçevesini belirleyen sözleşmeler hazırlamak ve bunların uygulanmasını sağlamak, kongrenin görevleri arasındadır.

Avrupa Konseyi, her üye devletin hukukun üstünlüğünü benimsemesi ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerden yararlanmasını, özgürlüklerin güvence altına alınmasını şart koşmuştur. Avrupa Konseyi, sadece demokratik rejimle yönetilen ülkeleri bünyesine alan bir örgüttür. Üye

olduktan sonra bu özelliğini kaybeden ülkeler, üyelikten çıkarılabilmektedir. Bunun örnekleri de mevcuttur. 1974 yılında Yunanistan ve 1980'den sonra da Türkiye'ye uygulanmıştır (Eken, 2009: 34).

Avrupa Yerel ve Bölgesel Kongresi'nin oluşturduğu en önemli belge ise *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*'dır (www.tbb.gov.tr/dış-ilışkiler).

2.1.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Ortaya Çıkışının Tarihsel Süreci

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra 1951 yılında, Avrupa'nın değişik ülkelerinin belediye başkanları tarafından *Avrupa Belediyeler Konseyi* kurulmuş ve ilk toplantısında, *Avrupa Belediye Özgürlükleri Şartı* kabul edilmiştir. Bu şart ile belediyelerin özerklikleriyle ilgili esasların ulusal hükümetlerin kanunlarında yer alacağı karara bağlanmıştır. Konsey, 15 Ekim 1984 tarihinden bu yana *Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi* olarak anılmaktadır. Konseyin Türkiye'deki temsilcisi *Türkiye Belediyeler Birliği*'dir. Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi, çevre, mali kaynaklar ve trafik gibi yerel konularda, Avrupa Birliği kurumlarına danışmanlık hizmeti vermektedir. Yerel ve bölgesel idarelerin Avrupa Birliği'ne entegre olması, yerel yönetimlerin özerkliği ve âdemi merkezi idari yapı hedeflerine ulaşılması için çalışmalar yürütmektedir. Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'nin çoğunluğunu Avrupa Birliği'ne üye ülkeler oluşturmaktadır. Bunların yanı sıra İsviçre, Türkiye ve İsrail devletleriyle beraber toplamda otuz dokuz ülkeden oluşmaktadır. (Muratoğlu, 2011: 737-738).

Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi ile Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi birbirine karıştırılmamalıdır. Kongre, Avrupa Konseyi'nin danışma organıdır. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın taslağını hazırlayan kongredir. Avrupa Belediyeler ve Bölgesel Konseyi, 1953 yılında *Avrupa Belediye Özgürlükleri Şartı'nı* kabul etmiştir. Bu şart, 1988 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilk aşaması olarak kabul edilmektedir (Muratoğlu, 2011: 739-740).

Avrupa bünyesinde yerel yönetimlerle ilgili bir düzenleme yapılması düşüncesi 70'li yıllara dayanır. Bu düzenlemelere Avrupa Konseyi kurulduktan sonra yoğun bir önem verilmeye başlanmıştır. Asıl, geniş çaplı düzenlemeler ise Avrupa Konseyi çerçevesinde, 1980'li yıllarda başlamıştır. Avrupa Konseyi'nde 81-84 yılları arasında birçok tasarı hazırlanmış, yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması gerektiği üzerine çokça vurgu yapılmıştır (Keleş, 2009: 54). Yukarıda Avrupa Konseyi'nin kuruluşunda da belirtildiği gibi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kabul edilene kadar birçok aşamadan geçilmiştir.

İlk olarak, Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda birtakım çalışmalara başlanmıştır. Bu konferansta yerel özerklik konularına, mali sorunlara vs. değinilmiş ve Avrupa Konseyi'ne bir rapor hazırlanmıştır (Pıtırılı, 1989: 59-60).

Hazırlanan raporun son hali 8-10 Kasım 1984 tarihinde Roma’da yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı’nın gündemine sunulmuştur. Bu görüşmeler sonucunda şart, 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerin imzasına açılmış ve 1 Eylül 1988 yılında da yürürlüğe girmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın imzaya açıldığı dönemde, Avrupa Konseyi üyeleri arasında çeşitli tartışmalar yaşanmıştır. Şartın niteliği ve yaptırım gücü konusunda çeşitli fikir ayrılıkları olmuştur. Türkiye’nin de içinde olduğu bir grup devlet, şartın “tavsiye kararı” niteliğinde olmasını istemesine rağmen devletlerin çoğu “sözleşme niteliğinde” olması gerektiğini savunmuşlardır (Sobacı, 2015: 12).

2.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İçeriği ve Kapsamı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 3 bölüm, 18 maddeden oluşmaktadır. Şart, ilk önsöz bölümüyle başlamaktadır.

Önsöz kısmında:

- Üye devletlerin hangi amaçları gütmeleri,
- Amaçları gerçekleştirirken idari alanlarda anlaşmalar yapmaları,
- Yerel yönetimleri, demokratik rejimin temel ilkesi olduğunu düşünmeleri,
- Vatandaşların kamu işlerine katılma haklarını kabul etmeleri,
- Vatandaşların haklarını kullanırken, kullandıkları düzeyin yerel düzeyde olduğunu kabul etmeleri,
- Yerel yönetimlerin varlığının etkili olduğunu kabul etmeleri,
- Yerel yönetimlerin vatandaşlara yakın bir yönetim sağlamaları,
- Bu şartı kabul eden Avrupa ülkelerinde yerel yönetimleri korumaları ve güçlendirmeleri,
- Demokratik ilkelere ve idarede âdem-i merkeziyetçiliğe dayalı bir yönetim oluşturmaları,
- Yerel yönetimler, demokratik bir yönetim sistemine, bu sistemi uygulayabilecekleri demokratik karar organlarına sahip olmaları gerekir. Yetki ve sorumluluklarını yerine getirirken, gerekli kaynaklar bakımından, geniş bir özerkliğe sahip olmaları gerekir.

Giriş bölümünde belediyelerin, halkın menfaatleri doğrultusunda çalışması gerektiği vurgusu yapılmaktadır. Şartın ana teması, yerel yönetim hizmetlerinin olabildiğince halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi gerektiği üzerine kurgulanmıştır. Ayrıca aynı bölümde, demokratik rejim vurgusu yapılmakta, yerel idarelerin demokratik rejimin temellerinden biri olduğu kabul edilmektedir. Özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede âdem-i merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağı savunulmuştur (Akgül, 2012: 39-40). Bu bölümle ilgili özet olarak, Avrupa Konseyi üye devletler arasında ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik daha büyük bir birliğe erişmek hedeflenmektedir (Pıtırılı, 1989: 62)

Şartın 1. maddesinde tarafların şartın maddeleriyle bağlı olacaklarını taahhüt ettikleri ifadesi yer almaktadır. Şartta bu kısımdan sonra Şartın Birinci Bölüm kısmı gelmektedir. Birinci bölüm 10 maddeden oluşmaktadır. İlerleyen bölümlerde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye açısından inceleneceğinden dolayı madde açıklamalarına bu kısımda değinilmeyecektir.

Birinci bölümde, şartın ulusal mevzuatta yer alması özellikle uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınması gerektiği önemle vurgulanmış ve özerk yerel yönetim kavramı açıkça tanımlanmıştır. Özerk yerel yönetim, yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkıdır (Keleş, 2009: 540). Bundan başka, yerel yönetimlerin sınırlarının korunması gerektiği, sorumlulukların kullanılma koşulları, yönetsel denetim, mali kaynaklar ve bu kaynakları kullanırken sahip oldukları haklar, yerel yönetimlerin birlik kurma ve birliklere katılma gibi ilkelerden bahsedilmektedir.

Şartın birinci bölümünde bazı tespitler göze çarpmaktadır.

- Yerel yönetimler, anayasal ve kanuni dayanaklara sahip olmalıdır.
- Yerel yönetimlerin sınırlarının korunması güvence altına alınmalıdır.
- Yerel yönetimlere kendi iç örgütlenmelerini belirlemede öncelik tanınmalıdır.
- Yerel yönetimlerin denetimi keyfilikten uzak olmalıdır ve hukuki bir temele dayandırılmalıdır. Denetimler hukukilik denetimini içermelidir.
- Yerindelik denetimi sadece yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin görevlerini yerine getirdiği durumlarda söz konusu olmalıdır.
- Yerel yönetimlerin mali özerkliğinin bulunması gerekir. Yerel yönetimler, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmalı ve gelir kaynakları da kanuni bir zemine oturtulmalıdır. Yerel yönetimlerin kendilerinin toplayabileceği vergi ve harçların mevcudiyeti sağlanmalıdır (Şengül, 2017: 18).

Şartın birinci bölümünde, özerk yerel yönetimin anayasal bir zemine oturtulabilmesi için, merkezi yönetimin rolünün azaltılması ve yerel otoriteler üzerinde denetiminin azaltılması gerektiği önemle vurgulanmıştır (Aydemir, 2001: 2). Yerel yönetimlere bırakılmış olan yetkiler tümüyle ve yalnız onlara aittir. Bu yetkiler, yasalarla belirtilen durumlar dışında, özerk ya da bölgesel nitelikli başka yönetimlerce zayıflatılamaz ya da sınırlandırılmaz.

Şartın ikinci bölümü, 3 maddeden oluşmakta ve devletlerin yükümlülükleri, kapsama alınacak yönetimler ve bilgi akışını düzenlemektedir. Bu bölümde devletlerin hangi paragrafları kabul etmeleri gerektiği yer almaktadır. Buna göre, her devlet Şartın birinci bölümündeki

paragraflardan en az on tanesi aşağıdaki paragraflar arasından seçilmek üzere en az yirmi paragrafı kabul etmeleri gerekmektedir:

Tablo 2: Kabul edilmesi gereken maddeler

Madde 2	Özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı olan özerk yerel yönetimler ilkesi, ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanımlanacaktır.
Madde 3	Özerk yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme ve imkanı anlamını taşır. (Paragraf 1) Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir. (Paragraf 2)
Madde 4	Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla birlikte, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel oluşturmayacaktır. (Paragraf 1) 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. (Paragraf 2) Yerel yönetimlere verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel yönetimler tarafından zayıflatılmaz veya sınırlandırılmaz. (Paragraf 4)
Madde 5	Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan işlem yapılamaz.
Madde 7	Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir. (Paragraf 1)
Madde 8	Yerel yönetimlerin etkinliklerinin yönetsel denetimi normal olarak yalnızca kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla birlikte, üst düzeyde bulunan yönetimler yerel yönetimleri, kendileri adına yapılmak üzere görevlendirilmiş oldukları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığı (yerinelik denetimi) yönünden de yönetsel denetime tabi tutabilirler. (Paragraf 2)
Madde 9	Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel yönetimlere, kendi yetkileri çerçevesinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır. (Paragraf 1) Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. (Paragraf 2) Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını kanunun koyduğu sınırlar içinde kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır. (Paragraf 3)
Madde 10	Yerel yönetimler, yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel yönetimlerle işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir. (Paragraf 1)
Madde 11	Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine bağlı kalmanın sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Kaynak: www.tbb.gov.tr

Tablo 2’de görüldüğü üzere, ülkelerin kabul etmeleri gereken maddeler arasında özellikle *özerklik* ile ilgili maddelerin ön planda olduğu görülür. Madde 2 ve 3 özerk yerel yönetim ilkesine vurgu yapan maddelerdir. Bunun dışında, 4. maddede yer aldığı gibi, yerel yönetimler, kanunun verdiği yetki dahilinde, başka birimlerin görevlendirilmediği alanlarda tam yetki hakkına sahiptir.

Yine Türkiye tarafından çekince koyulmuş olan 11. maddede, yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurabilmeleri açısından oldukça önemli bir maddedir.

Devletlerin çekince koyabilecekleri maddeler açık bir şekilde ifade edilmiştir (Keleş, 1995: 4). Taraf devletler önceden çekince koyup kabul etmedikleri maddeleri Genel Sekreter'e bildirim yaparak sonradan da kabul edebilirler. Yine her devlet şartın hükümlerine uyum sağlamak amacıyla mevzuatında aldığı önlemleri Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bildirmekle yükümlüdür. Devletlerin şartın ilkelerini uygulamaya geçirmek için mevzuatında yaptığı değişiklikleri konseye bildirmeleri dışında, ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacıyla kurumsallaştırılmış bir sistem öngörülmemiştir. Yine de, Bakanlar Komitesi'nin üye devletler üzerinde bir siyasal denetim uygulamasına olanak vardır (Keleş, 1995: 5).

Şartın üçüncü bölümü 4 maddeden oluşmaktadır. 15 ve 18. maddeler bu kısımda yer almaktadır. 15. madde, Şart'ın imza, onay ve yürürlüğe girmesi ile ilgilidir. On altıncı madde topraklara ait hükümler içermektedir. Madde on yedide Şart'tan çekilme ile ilgili hükümler yer almaktadır. Son madde olan 18. maddede ise, devletlerin bildirim yapmaları gereken durumlar belirtilmiştir.

Son olarak, Şart'ın dayanmış olduğu temel ilkeler aşağıdaki gibi sıralanabilir (Gözüaçık, 2014: 55):

- Yerel yönetimlerin daha fazla yetki ve sorumlulukla donatılarak, vatandaşa etkin hizmet verebilmesini sağlamak,
- Yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurmalarını engellemek,
- Karar organlarını seçimle işbaşına getirmek,
- Yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirirken merkezi idarenin etkisinden minimum düzeyde etkilenmelerini sağlamak,
- Denetimleri kanunilik ilkesine dayandırmak,
- Görevleri ile orantılı gelir akışı sağlanmalı ve bu gelirlerle yerel yönetimlerin özerk yapılarını kısıtlamamak.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na genel olarak bakıldığında, Şart'ın Avrupa Konseyi'nin savunduğu ve geliştirdiği demokrasi ilkelerinden, yerel yönetim ilkelerini koruma ve belirlemeye yönelik ilk çok uluslu yasal bir araç olduğunu söylemek mümkündür. Ayrıca üye ülkeler, Şart'ın, Avrupa'nın ortak değerlerinin zenginleşmesine ve bu değerlerin korunmasına önemli bir katkı yapacağını da ifade etmektedir (Akgül, 2012: 41). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre yerel yönetimler, demokrasinin temeli olarak görülmektedir. Özerklik

şartında, yönetime katılım vurgusu yapılmakta, özerk ve güçlü yerel yönetimlerin demokratik bir Avrupa'nın oluşturulmasında önemli olduğu dile getirilmektedir (Erkul, 2013: 164).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, konseye üye olan kırk yedi devletten kırk üçü tarafından hem imzalanmış hem de onaylanmıştır. Andorra, Monaco, San Marino Şartı ne imzalamış ne de onaylamışlardır. Fransa, İngiltere, Belçika ve İsviçre 2000'li yıllara gelinceye kadar Şartı, imzalamaktan ve onaylamaktan çekinmişlerdir. Montenegro, Şartı sadece imzalamıştır. Rusya Federasyonu Şartı 1986 yılında imzalamış, 1998 yılında da onaylamıştır. Türkiye ise Şartı, 1991 yılında 3723 sayılı yasa ile onaylamıştır (Keleş, 2009: 58).

2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Avrupa Ülkeleri Açısından İncelenmesi

İlk olarak İngiltere incelendiğinde, İngiltere'deki idari yapıda yönetim sistemleri 12. Yüzyıldan sonra görülen şehir yönetimin gelmektedir. Fakat, mevcut yapı incelendiğinde egemenlik niteliklerinin ya da iddiaların olmadığı gibi adli, idari ve yasal hakları da yoktur. Yerel yönetimler İngiltere'de tam olarak merkezi yönetim tarafından ihdas edilen kurumlardır. Meclisin bu hakların sınırlarını değiştirme ya da tamamen kaldırma yetkisi vardır. Kanunla kendilerine verilmeyen yetkili kullanmaları durumunda mahkemeler bunları durdurma yetkisine sahiptir. Yerel yönetimler yasalar ile ilave vazifeler verilmiş fakat bunlar tek tek sayılmayıp inisiyatif yerel yönetimlere bırakılmıştır (İnaç ve Ünal, 2006: 130). İngiltere'nin yerel yönetimi ile ilgili bu özellikler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesi ile yakından ilgili olduğu görülmektedir. Şartın 4. maddesinin 2. paragrafında yer alan ifade "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" şeklindedir. İngiltere'deki durum değerlendirildiğinde şart ile uyumlu olduğu söylenebilir. Yalnızca "kendilerine verilen işleri yürütmekte başarısız olurlarsa bu konu mahkemeye götürülebilmektedir" ifadesi şart açısından aykırı bir durum olarak görülebilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesinin ikinci paragrafı "yerel yönetimlerin etkinliklerinin yönetsel denetimi normal olarak yalnızca kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır" şeklindedir. Şart, yerel yönetimlerin denetlenmesinde hukuki denetimin olması gerektiğini vurgulamıştır. İngiltere'de yerel yönetimlerin denetlenmesine bakıldığında, merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde, Türkiye'de olduğu gibi, ağır bir idari vesayet denetimi bulunmadığı görülür. Yine İngiltere'de, merkezi yönetimin yerel yönetimleri genel olarak mali açıdan denetleyebildiği ve bazı durumlarda yasallık denetiminin uygulandığı görülmektedir (Parlak, 2014: 30).

Etkililik, verimlilik ve halkın katılımı ilkeleri açısından İngiliz yerel yönetim sistemine bakıldığında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıyla oldukça uyumlu olduğu

gözlemlenmektedir. Bununla birlikte, birçok eksikliğin bulunduğu da aşıkardır. Bu eksiklikler şu şekilde sıralanabilir (Bulgan, 2008: 111):

- Yerel yönetimlerin, yerel hizmetlerle ilgili olarak genel yetkili idareler olmaması,
- Yerel yönetimlerin birçok alanda doğrudan yerel hizmetleri sağlayan kurumlar olmaktan çıkarılması,
- Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde özellikle mali alanda sıkı bir denetim yetkisinin olmasıdır.

Genel olarak, İngiliz yerel yönetim sistemine bakıldığında, yerel yönetimlere oldukça önem verildiği gözlemlenmektedir. İngiltere, üniter bir devlet yapısına sahip olmasına rağmen yerel yönetimler konusunda, federal devletlerden geri kalmış değildir. İngiltere’de yerel yönetimlerin güçlü bir yapıya sahip olması, yerel yönetimlerin ortaya çıkmasının yıllarca önceye dayanması ve köklü bir geleneğe sahip olmasından kaynaklanmaktadır. İngiliz yerel yönetim sisteminde, yerel halkı ilgilendiren hizmetler yerel yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetim birimleri karar alma, kararları uygulama, personel istihdamı ve çalışma koşulları bakımından önemli yetkilere sahiptir (İnaç ve Ünal, 2006: 137). Günümüzde birçok yetki ve sorumluluk, bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenmiş kuruluşlarla paylaşılmaktadır. Bu şekilde merkeziyetçi yapının sakıncalarını ortadan kaldırmak amaçlanmaktadır (Yamaç, 2006: 17). İngiltere’nin üniter bir devlet olması, yerel yönetimlere yetki verilmesi konusunda İngiltere’nin önünde bir engel oluşturmamıştır.

İspanya, İtalya ve Fransa’da yerel yönetimler sınırlı sorumluluk ve yetki kullanırken, İskandinav Ülkeleri ve İngiltere’de sorumluluk ve yetki çok geniştir. Fransa’da bazı hizmetleri sağlamada yerel yönetimlere direk kontrol etme hakkı tanınmıştır. İngiltere’de yerel hizmetler ile ilgili konularda bakanlıklara sınırlı sorumluluk ve yetki tanınmıştır (Parlak, 2014: 15).

Fransa açısından Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na bakıldığında, Fransa’nın şartı 1985 yılında imzalamasına rağmen, henüz onaylamadığı görülmektedir. Fransa, imzalamamasının nedeni olarak, hükümler hakkında çekinceleri olması ve hükümetin, iç idari yapıyı ilgilendiren bir konuda uluslararası bir anlaşma imzalamak istememesini göstermektedir. Aslına bakıldığında, Fransa, şartı imzalamamasına rağmen, şartın hükümlerinin çoğunu iç hukukunda uyguladığı göze çarpmaktadır (Kayıkçı, 2003: 42). Bir başka anlatımla, Fransa, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını onaylamayan ancak şartın ilkelerini geniş ölçüde benimseyen, aynı zamanda kanunlarında ve uygulamalarında yerinden yönetim ve yerel özerklik ilkelerine yer veren bir ülkedir (Keleş, 1995: 6).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Fransa düzeyinde uygulaması açısından birkaç madde incelemesi yapılabilir. Şartın 2. Maddesinde, “yerel yönetim ilkesi iç hukukta uygulanacak, mümkünse anayasa ile tanınacaktır” ifadesi yer almaktadır. Fransa’da yerel yönetimler, anayasanın 72. maddesinde düzenlenmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesi, “yerel yönetimlerin temel yetkileri anayasa ya da kanunlarla belirlenir” şeklindedir. Fransa Anayasası'nın 34. maddesinde, yerel yönetimlerin yetkilerinin kanun ile düzenleneceği ifadesi yer almaktadır. Şartın önemli maddelerinden biri olan 6. madde, “yerel yönetimler, genel kanuni düzenlemelerden bağımsız olarak kendi iç yönetim yapılarını kendileri belirleyebilmelidir” şeklinde düzenlenmiştir. Fransa Anayasası'na bakıldığında, şartın bu hükmüne paralel bir ifadenin anayasanın 72. maddesinde yer aldığı görülür (Kayıkçı, 2003: 38-39-40).

Özetle, Fransa yerel yönetim sisteminin şart ile oldukça uyumlu olduğunu söylemek mümkündür. Özellikle 2003 reformuyla beraber, Avrupa Yerel Yönetim Şartı ilkelerinin, iç hukuk ile olabildiğince bağdaştırılmasına yönelik bir çaba ortaya koyulmuştur. Bu çerçeveden bakıldığında, Fransa'nın şartı onaylamamasına rağmen, Türkiye'ye nazaran şartın hükümlerini daha çok benimsemiş bir ülke olduğu söylenebilir.

Almanya'daki yerel yönetim uygulamaları, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 2, 3 ve 4. maddeleriyle oldukça uyumlu olduğu söylenebilir. Almanya'da yalnızca eyaletlerin değil, yetkileri anayasaca güvence altına alınmış olan yerel yönetimlerin de ayrı bir önemi vardır. Bu ülkede, eyaletler ve yerel yönetimler Birleşik Devleti oluşturmaktadır. Almanya'da kamu hizmet sunumuna ilişkin temel politikalar merkez tarafından belirlenmekte, bunların uygulanması ile ise yerel yönetimler ilgilenmektedir (Bağlı, 2011: 46).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinin 2. paragrafında, yerel yönetimlerin, eşit ve genel oya dayanan, gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler oluşturacakları hükme bağlanmıştır. Alman Anayasası'na göre, yerel yönetimlerde halk ya doğrudan ya da demokratik yollardan seçilmiş temsilcileri eliyle, yerel topluluğu ilgilendiren bütün işleri, kanunlar çerçevesinde özgürce karara bağlayabilmektedir. Bu hükme bakıldığında, şartın hükmüyle Alman iç hukukunun oldukça uyumlu olduğu göze çarpmaktadır. Yine, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 3. paragrafında “kamu sorumlulukları, genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından kullanılacaktır” ifadesi yer almaktadır. Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelerde, Alman Anayasası'nda özellikle vurgulanan husus; toplumu ilgilendiren her konunun önce en alt birimde çözülmeye çalışılmasıdır. Başka bir deyişle, toplumun her sorunu çözülebileceği en alt basamakta çözülmesi kuraldır (Bağlı, 2011: 50).

Yerel yönetimler, sadece eyaletlerin hukukilik denetimine tabidir. Eyalet birimlerinden aktarılan bazı işlemlerde ise hukukilik denetiminin yanında yerindenlik denetimi de yapılmaktadır.

Denetim birimleri, söz konusu hizmeti iptal edebilir, değiştirebilir veya o görevi kendisi yerine getirebilir (Yeter ve Koçdemir, 1997a: 49). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesinde “yerel yönetimlerin etkinliklerinin yönetsel denetimi normal olarak yalnızca kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır” ifadesi yer almaktadır. Bu bağlamda, hukukilik denetimine Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı açısından bakıldığında, Almanya'daki durumun şart ile uyumlu olduğu söylenebilir. Almanya'da federal düzeydeki merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi ancak federal mahkemeler aracılığıyla olabilmektedir. Bunun dışında, federal yönetimin yerel yönetimler üzerinde herhangi bir denetiminden söz edilemediği gibi, yönetsel bir denetim mekanizması eyaletlere bırakılmıştır. Eyaletler, yerel yönetimleri hukukilik ve mali disiplin çerçevesinde denetleme yetkilerine sahiptir (Parlak, 2014: 34).

Alman yerel yönetimlerine genel olarak bakıldığında, yerel özerklik ve yerinden yönetim ilkeleri bakımından oldukça iyi bir konumda olduğunu görmek mümkündür. Diğer Avrupa ülkeleriyle kıyaslandığı zaman, hiçbir ülkede yerinden yönetim ilkeleri, Almanya'da olduğu kadar garanti altına alınmamıştır (Yeter ve Koçdemir, 1997b: 87).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın uygulanması bakımından, Avrupa ülkeleriyle ilgili aşağıdaki sınıflandırmayı yapmak mümkündür (Keleş, 1995: 5):

- Bazı Avrupa devletleri, şartın maddelerini iç hukuklarında fazlasıyla uyguladıkları düşüncesindedir. Belçika, Fransa, Almanya, Finlandiya, Norveç ve İsveç bu ülkelerdendir. Bu ülkelerin iç hukukuna, şart ile birlikte çok fazla yenilik geldiği söylenemez. Çünkü bu ülkeler zaten yeterince kanuni güvencelere sahiptirler. Dolayısıyla, anayasada ve kanunlarda herhangi bir değişiklik yapma zorunlulukları bulunmamaktadır.
- Bazı Avrupa devletleri için şartı imzalamanın siyasal bir anlamı vardır. Bu gruptaki ülkeler, Avrupa ortak sisteminde yer almak isteyen ülkelerdir. Macaristan, Polonya gibi ülkeler bunlara örnek gösterilebilir.
- Bazı devletlerin ise Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzaladığı tarih, yerel yönetimlerle ilgili iç hukuklarında düzenlemeler yaptıkları tarihlere rastlamaktadır. Yunanistan, İspanya ve Portekiz bu gruba örnek gösterilebilir.

Avrupa ülkelerinden bir diğeri olan İtalya'nın AYYÖŞ açısından incelemesine bakıldığında, 18 Ekim 2017 tarihinde yapılan Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin 33. oturumunda İtalya için birtakım yorumlarda bulunulmuştur. İtalya yönetim birimlerinin, yerinden yönetim ve özerk yerel yönetim ilkesini uygulamak adına sarf ettikleri çabayı takdir etmişlerdir.

Aşağıda sayılan durumlarda ise olumsuz yönlerden bahsedilmiştir (www.rm.coe.int/congress-tavsiyekararı4042017):

- Yerel yönetimlerin, bütçe kesintilerinde, kendi gelirlerinde ve devletten aktarımlarda sert düşüş nedeniyle, yeterli mali kaynaklara sahip olmaması,
- Bütçenin kabul edilmesi esnasında, yerel yönetimlere danışılmaması,
- Aralık 2016 yılında anayasa reformunun reddedilmesi dolayısıyla illerin gelecekteki durumunun belirsiz olması,
- Gerekli nitelikli eleman bulma sıkıntısı,
- Seçilmiş temsilcilerin görevlerini yerine getirmelerini sağlayacak gelir kaynağı sağlanamaması,
- İl ve büyükşehirlerin idari karar organlarının doğrudan genel oylama ile seçilememesi,
- İl başkanları ve büyükşehir belediye başkanlarının, yürütme organlarına karşı sorumluluğunun sınırlı olması,
- Normal statüye sahip bölgelerin, özerk bölgelere oranla zayıf mali kaynaklara sahip olması,
- Bölgeler arasındaki mali kaynak farklarını ortadan kaldırmak amacıyla kullanılan mali eşitleme sisteminin etkisiz olmasıdır.

İtalya ile ilgili olumsuz değerlendirmelerin yanında olumlu değerlendirmeler de yapılmıştır.

Bu olumlu değerlendirmeler:

- İtalyan makamlarının yerinden yönetimi teşvik etmek için çabalaması,
- Özerk yerel yönetim ilkesinin anayasada tanınmasıdır.

Bu bölümde çeşitli ülkelerin yerel yönetim sistemlerine değinilmiştir. İncelenen ülkelere genel olarak bakıldığında, yerel yönetimlerin varoluşu açısından hemen hemen hepsinde belli aşamalardan geçildiği görülmektedir. Yerel yönetim birimleri, çoğu ülkede, anayasa tarafından güvence altına alınmış, yerinden yönetim ve özerk yerel yönetim ilkelerine oldukça önem verilmiştir. Bu bağlamda ülkelerin Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartıyla uyum içerisinde olduğunu söylemek mümkündür.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE TÜRKİYE

3.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Türkiye Tarafından Kabulü

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın fikir olarak ortaya çıkışı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında denk gelmektedir. 18 Ekim 1953'de Versaille'da toplanan Avrupa Komünler Meclisi, *Avrupa Komünal Özgürlükler Şartı'nı* kabul etmiştir. Avrupa Konseyi bünyesindeki *Yerel Yönetimler Sürekli Konferansı* 14 Ocak 1957 tarihli toplantısında, “yerel özerkliğin gelişimi ve savunulması” konusunda karar almıştır. Bu kararda yer alan en önemli hususlardan birisi, bölgesel özgürlüklerin anayasalarda düzenlenmesi gerektiğidir. Aynı zamanda bölgesel yönetimlere, temel hak ve özgürlükleri konusunda bağımsız yargıya başvurma hakkı tanınması gerekliliğinde karar kılınmıştır. Bu konuda devam eden çalışmalar sonucunda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1985 yılında oluşturulmuştur (Şengül, 2017: 17).

Avrupa Konseyi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hazırlıklarına 1980'li yıllarda başlamıştır. En son 8-10 Kasım tarihlerinde yapılan Altıncı Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda Şartın hazırlıkları görüşülmüştür. Görüşmeler sırasında Türkiye o dönemdeki yasal belirsizliklerden ötürü Şartın, *sözleşme niteliğinde* olmasını istememiş, bunun yerine *tavsiye kararı* niteliğinde olması gerektiği fikrini ortaya atmıştır. Ancak, Şartın sözleşme şeklinde yürürlüğe girmesini destekleyen Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin çoğunlukta olması sebebiyle, Şart sözleşme niteliğinde oluşturulmuştur (İnanç ve Ünal, 2007: 3).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15 Ekim 1985'de imzaya açılmıştır. Türkiye Şartın imzaya açılmasından sonra, Şartı incelettirmiş ve esas itibariyle iç hukukla Şart arasında aykırılık bulunmadığı kanısına varmıştır. Bunun sonucunda, İçişleri Bakanlığı, Şartın ülkemiz tarafından “sözleşme niteliğinde” imzalanabileceğini uygun bulup, Dışişleri Bakanlığı'na bildirmiştir (Alodalı ve Diğerleri, 2007: 5).

Ülkemizde Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 8 Mayıs 1991 tarih ve 3723 sayılı yasa ile onaylanmıştır. 3 Ekim 1992 tarih ve 2364 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanıp, yürürlüğe girmiştir

Şartın “Yükümlülükler” başlıklı on ikinci maddesinde “Her akit taraf, bu Şartın birinci bölümündeki paragraflardan en az on tanesini istenilenler arasından seçmek koşuluyla, en yirmi paragrafı onaylayarak, kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edeceklerdir” ifadesi yer almaktadır. Bu ifade ile taraf devletlere açıkça çekince koyabilme hakkı verilmiştir. Yine Şartın on yedinci maddesinde *çekilme* başlıklı kısımda, taraflara beş yıl sonra sözleşmeden çekilme hakkı tanınmıştır. Türkiye, çekince koyma hakkına istinaden, bazı paragraflara çekince koyduktan sonra, Şartı imzalamıştır.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın aşağıdaki tabloda yer alan maddelerini kabul etmiştir. Bu maddeler, Resmi Gazete ’de 8 Mayıs 1991 tarihli 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair kanun ile yayımlanıp yürürlüğe girmiştir.

3.2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Kabul Edilen Maddelerinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Tablo 3: Türkiye’nin Kabul Ettiği Maddeler

Madde 2	Özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı olan özerk yerel yönetimler ilkesi, ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanımlanacaktır.
Madde 3	Özerk yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme ve imkanı anlamını taşır. (Paragraf 1) Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir. (Paragraf 2)
Madde 4	Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla birlikte, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel oluşturmayacaktır. (Paragraf 1) 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. (Paragraf 2) Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka yönetime verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır. (Paragraf 3) Yerel yönetimlere verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel yönetimler tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz. (Paragraf 4) Yerel yönetimlerin merkezi veya bölgesel bir yönetim tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullara uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel yönetimlere olanakları ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır. (Paragraf 5)
Madde 5	Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan işlem yapılamaz.
Madde 6	Yerel yönetimlerdeki görevlilerin çalışma koşulları, liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına olanak verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla, yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır. (Paragraf 2)

Tablo 3 (Devam)

Madde 7	Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir. (Paragraf 1) Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların mali yönden uygun biçimde tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan iş karşılığında ücret ve buna karşılık olan sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.(Paragraf 2)
Madde 8	Yerel yönetimler üzerinde her türlü idari denetim ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. (Paragraf 1) Yerel yönetimlerin etkinliklerinin yönetsel denetimi normal olarak yalnızca kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla birlikte, üst düzeyde bulunan yönetimler yerel yönetimleri, kendileri adına yapılmak üzere görevlendirilmiş oldukları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığı(yerindelik denetimi) yönünden de yönetsel denetime tabi tutabilirler. (Paragraf 2)
Madde 9	Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel yönetimlere, kendi yetkileri çerçevesinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır. (Paragraf 1) Yerel yönetimlerin mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır. (Paragraf 2) Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümü, oranlarını kanunun koyduğu sınırlar içinde kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır. (Paragraf 3)
Madde 10	Yerel yönetimler, yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel yönetimlerle işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir. (Paragraf 1)

Kaynak: www.tbb.gov.tr

20877 sayılı ve 21 Mayıs 1991 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanununun 2. maddesine göre, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 12. maddesinin 3 numaralı paragrafı gereğince bu Şartın diğer maddelerinin bilahare kabulünü beyana Bakanlar Kurulu yetkilidir. Yine kanununun 3. maddesine göre bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer. 4. maddesinde ise, bu kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu'nun yürüteceği ifadesi yer almaktadır.

Türkiye'nin bu Şartı imzalamasının altında birçok sebep yatmaktadır. Genel olarak bakıldığında, Türkiye çağın gerekleri sonucu, yerelleşme hareketlerine ayak uydurmaya çalışmış ve özellikle 80'li yıllardan itibaren merkezin yetkilerini en aza indirecek politikaları ön plana çıkarmaya başlamıştır. Türkiye'de yerel yönetim birimlerindeki yöneticilerin seçimle iş başına getirilmesi, yöre halkını ilgilendiren konularda o yöre halkına yakın birimin karar vermesi, kararları uygulayabilecek modelde bir yönetim sistemi oluşturulması istenmiştir. O dönemlerde verimlilik, etkinlik gibi kavramlar ön plandaydı ve yerelleşme ile yerel yönetimlerde verimlilik ve etkinlik sağlanması hedeflenmekteydi (Çevikbaş, 2012: 34).

Türkiye'nin kendi iç dinamiklerinin gerektirdikleri dışında, Avrupa'da yaşanan hızlı yerelleşme sürecine kayıtsız kalınamazdı. Avrupa Konseyi'nin çalışmalarını başlattığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, 80'li yıllarda ilerleme süreci hız kazanmıştı. Türkiye Şartı inceleyip, kendi iç hukukuyla çakışmadığı sonucuna vardığından Şartı imzalamıştır.

Türkiye'nin Şartı imzalamasında Avrupa Birliği'nin etkisi göz ardı edilemez. Türkiye'yi bu Şartı imzalamayı kabul ettiren en önemli nedenlerden biri kuşkusuz, Avrupa Birliği'ne dâhil olma hedefidir.

Avrupa Birliği'nin temel amacı, kendi aralarında bütünleşmeyi tam olarak sağlamaktır. Bu bütünleşmeyi gerçekleştirirken de amaçladığı en önemli şey, özerk yerel yönetim düşüncesinin hayata geçirilmesidir. Kendisine üye olmak isteyen ülkelere de öncelikli koşulu bu olmuştur. Bu birliğe üye olmak isteyen ülkelerin bunun tersi bir şey yapması kabul edilemez. Aynı zaman da Avrupa Birliği, üye devletlerin bu Şartı imzalamasını zorunlu kılmıştır. Üyelik sürecinde, bu koşul Türkiye'nin önüne hep engel olarak çıkmıştır. Dolayısıyla Türkiye bu Şartı imzalamak zorunda kalmıştır demek yanlış bir ifade olmayacaktır (Çevikbaş, 2012: 34).

Yerel yönetimlerin özerkliğinin artırılması, yerel demokrasinin güçlendirilmesi, Türkiye'nin hem siyasi hem idari gündemini her daim meşgul eden önemli bir konu olmuştur. Türkiye'nin belirlediği ulusal kalkınma hedefleri açısından yerel yönetimlerin rolü, ülkenin içinde bulunduğu demokratikleşme süreci, kamu yönetimini yeniden yapılandırma çabası, Avrupa Birliği'ne tam üyeliğin stratejik bir hedef olarak benimsenmesi ve barış süreci gibi faktörler, Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği tartışmasının güncelliğini korumasına neden olmaktadır (Sobacı, 2015: 8).

Daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye 1980'li yıllardan sonra kamu yönetiminde iyileştirme çalışmalarına ağırlık vermiştir. Bu tarihten sonra, özellikle yerel yönetimlerde dönüşümler yaşanmış, yerel yönetimlerdeki köklü değişiklikler ise, 2002 yılından sonra yapılmaya başlanmıştır. Bu değişikliklere iç ve dış dinamikler neden olmuştur. İç dinamikler, ekonomik yapıdaki değişim, hızlı kentleşme, bölgesel eşitsizlik, artan demokrasi talebi, sivil toplumun ortaya çıkması ve merkezi yönetimin hantal yapısı şeklindedir (Toksöz ve Diğerleri, 2009: 3).

Reformlara neden olan iç dinamiklerden en etkili olanın, merkezi yönetimin hantal yapısı olduğu söylenebilir. Yerel yönetimleri ilgilendiren her hizmet merkez tarafından halledilmekte bu durum, işleri hem yavaşlatmakta hem de yeterince etkin olunamamasına yol açmaktadır. Aynı zamanda halkın taleplerini karşılamada yetersiz kalınıyordu. Bu merkezîyetçi sistem, 80'li yıllardan sonra yerini yerelleşme faaliyetlerine bırakmıştır.

Dış dinamiklere, küreselleşme ve Avrupa Birliği'ne uyum süreci örnek gösterilebilir. Daha önce de ifade edildiği üzere, Türkiye, küreselleşen dünyanın gereklerine kayıtsız kalamayacağı gibi, çağın gereklerine ayak uydurmak zorundaydı. Aynı zamanda Avrupa Birliği, üye olmak isteyen ülkelere birtakım koşullar öne sürüyordu. Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen bir ülke bunları yerine getirmek zorundaydı.

Türkiye’ de, yukarıda sayılan nedenler sonucunda ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na ayak uydurmak amacıyla, 2000’li yıllardan itibaren, yerel yönetimlerle ilgili reformlar hız kazanmıştır. Bu reformlara, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu örnek gösterilebilir (Sobacı, 2015: 8-9). Bunlardan başka, kalkınma planları, MEHTAP projesi, KAYA Projesi vb. yerel yönetimlerle ilgili reformlara örnek olarak gösterilebilir.

3.2.1. İdari Özerklik Açısından

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 2. maddesinde, özerk yerel yönetimler ilkesinin, ulusal mevzuatta tanınması hatta uygun olduğu durumlarda, anayasa ile tanınması gerektiği ifadesi yer almıştır. Şartın bu maddesinin anayasayla uyumlu olup olmadığı hususunda, anayasadan bazı madde örnekleri verilebilir. Bu örneklendirmeler, aşağıdaki tablodaki şekliyle ifade edilebilir.

Tablo 4: Anayasadaki İdari Özerklikle İlgili Maddeler

Madde 123	İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.
Madde 124	Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler.
Madde 126	Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.
Madde 127	Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.

Kaynak: www.tbmm.gov.tr

AYYÖŞ’ün 2. maddesinde geçen *özerk yerel yönetim ilkesi*, anayasada *yerinden yönetim ilkesi* olarak geçmektedir. Anayasada öngörülen yerinden yönetim ilkesinin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda öngörülen özerk yerel yönetim ilkesi ile aynı anlama gelmediği aşikârdır. Şartta ifade edilen özerk yerel yönetim ilkesine karşılık olarak anayasada yerinden yönetim ilkesi kullanılmış olup, fakat bunun istenilen açıklıkta özerk yerel yönetim ilkesini karşılamadığı görülmektedir (Yılmaz, 2013: 58).

AYYÖŞ’ün 3. maddesinde, *özerk yerel yönetim* kavramı tanımlanmaktadır. “Özerk yerel yönetim, yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkıdır” (Keleş, 2009: 540).

3. maddenin 2. paragrafı, özerk yerel yönetim hakkının nasıl kullanılması gerektiğini düzenler. Bu hükme göre, bu hak, eşit ve genel oya dayanan bir gizli seçim sistemi ile doğrudan kullanılmalıdır. Yine serbestçe seçilmiş üyelere teşkil edilen ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip meclisler mevcut olmalıdır. Mevzuatın imkân verdiği müddetçe, vatandaşlardan oluşan meclisler oluşturulmalıdır. Vatandaşların doğrudan katılımını engelleyecek tarzda bir sistem olmasından kaçınılmalıdır.

İki paragrafa genel olarak bakıldığı zaman özerk yerel yönetimin temel unsurları aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Eken, 2009: 52):

- Kanuni sınırlar çerçevesinde hareket edilmeli,
- Yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda hareket edilmeli,
- Yerel nitelikteki kamu işlerinde genel yetkiye sahip olunmalı,
- Kendi sorumluluğu altında hareket edilmeli,
- Faaliyetlerini serbestçe gerçekleştirebileceği her türlü imkâna sahip olunmalı,
- Organlar muhakkak seçimle iş başına gelmeli,
- Halk, yönetime doğrudan katılmalı,
- Denetim yolları açık olmalıdır.

İç mevzuata bakıldığı zaman, yerel özerklik ilkesinin yasalarda yer almadığı görülmektedir. Sadece, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda şu ifadeler yer almaktadır (Yeter, 1996: 5):

- İdari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim sistemi doğrultusunda, yerel yönetim birimlerinin teşkilat, görev ve mali mevzuatında gerekli düzenlemeler yapılacaktır.
- Köy, belediye ve il özel idareleri yeniden örgütlenecek, idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimleri haline getirileceklerdir.

Yine, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde öngörülen bazı amaçlar şunlardır:

Kamu görev ve yetkilerinin merkez teşkilatı, merkezin taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerinin uygulanması yönünde gözden geçirilecek, bu kapsamda merkezi yönetim tarafından sağlanmakta olan bazı hizmetler il özel idarelerinden başlamak üzere yerel yönetimlerin ve taşra birimlerinin yetki ve sorumluluğuna bırakılacaktır (DPT: 1995: 131-132).

AYYÖŞ'ün 3. maddesi, özerk yerel yönetim hakkına, yerel halka vurgu yapmaktadır. Kanunların izin verdiği yetkiler çerçevesinde kamu işlerinin yerel idarelere bırakılacağı, yerel halktan oluşan meclislerin olacağı ve yerel halkın doğrudan katılabileceği bir sistemin varlığından

söz edilmektedir. Anayasanın 123. ve 127. maddelerinin Şartın 3. maddesiyle uyumlu olduğu görülmektedir. 123. maddede, kamu tüzel kişiliğinin, ancak kanunla ya da kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulduğu ifadesi yer almaktadır. Yine 127. maddede, yerel hizmetlerin sunulmasında “vatandaş” kavramının ön plana çıkarıldığı ve özellikle vatandaşın çıkarları doğrultusunda hareket etme gayesi olduğu belirtilmektedir.

Anayasanın 67. maddesine göre, “Seçimler ve halkoylaması serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. Ancak, yurtdışında bulunan Türk vatandaşlarının oy hakkını kullanabilmeleri amacıyla, kanun, uygulanabilir tedbirleri belirler”. Anayasanın bu hükmü incelendiğinde, Şartın 3. maddesiyle paralellik gösterdiği görülmektedir.

Şart ile Anayasa maddelerinin paralelliği yanında, önemli bir ayrımın da belirtilmesi gerekmektedir. Bilindiği üzere, yerel yönetimlerin çoğunun hizmet ve yetkisi *yürütme* alanı ile ilgilidir. Anayasada yer aldığı gibi, yerel yönetimler, yerel hizmetleri karşılamak amacıyla kurulmuş ve yönetimlerin vereceği hizmetler ile gerçekleştirecekleri görevler kanunlarla düzenlenmiştir. Bu kanunlar, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu’dur. Yerel yönetimlerde, belediye ve il özel idaresi teşkilatları dışında, vali ve kaymakamlar da görev yapmaktadır. Vali ve kaymakamların yetki ve görevlerini düzenleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 9. Ve 31. maddeleri incelendiğinde, vali ve kaymakamların diğer mahalli idare yöneticilerine oranla, daha güçlü yetkilerle donatıldığı görülmektedir. Bu kanunda incelendiği üzere, vali ve kaymakamlar il ve ilçenin genel idare ve yönetiminden sorumludurlar. Bu noktada, Türkiye’de gerçek anlamda özerk bir yerel yönetim anlayışından bahsetmek mümkün olmayacaktır (Muratoğlu, 2011: 750).

Başka bir açıdan bakıldığında, AYYÖŞ’de geçen “kamusal faaliyetlerin önemli bir bölümü” ifadesini, mahalli idarelerin yaptığı işlerin çoğunluğu olarak yorumlanırsa, Türkiye’de özerk yerel yönetimlerin varlığından bahsedilebilir. Mahalli idarelerin kamusal faaliyetlerinin çoğunluğu açısından olmasa da, yöre halkı için önemli olan kararları verebilme yetkisiyle donatılmaları asgari düzeyde de olsa, yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedilebilmesi için önemli görülebilir (Muratoğlu, 2011: 750).

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. maddesinin ilk beş paragrafını kabul etmiş 6. Paragrafına ise çekince koymuştur. 4. maddede, özerk yerel yönetimin kapsamından bahsedilmiştir. 4. maddenin ilk paragrafında, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarının anayasa ya da kanunlarla belirleneceği ifade edilmektedir. Ancak bu hüküm, yerel yönetimlere belirli yetki ve sorumluluk verilmesini engellemeyecektir.

Anayasanın 127. maddesinde yer alan “Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” hükmü Şartın 4. maddesiyle uyum içerisindedir. Mahalli idarelerin temel yetki ve görevleri Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Köy Kanunu ile belirlenmiştir (Muratoğlu, 2011: 752).

AYYÖŞ’ün 4. maddesinin 2. paragrafında, yerel yönetimlere kendi faaliyet alanlarını belirlemede takdir hakkı verilmiştir. Bu haklarını, yasa tarafından belirlenen sınırlar içerisinde kullanabilme şartı vardır. Aynı zamanda, söz konusu faaliyetin başka bir birimin görev alanında olmaması ve mahalli idarelerin yetki alanı dışında bırakılmaması gerekir (Keleş, 2009: 541).

Türkiye’deki duruma genel olarak bakıldığında, yerel yönetimlerin yürütme ile ilgili görev ve yetkilerinin daha çok merkez tarafından belirlendiği görülmektedir. Anayasanın 127. maddesinde yer alan ifade de bunu destekler durumdadır. “Merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”.

İdari vesayet, daha öncesinde kanuni düzenleme yapılmış olması şartıyla, merkezi yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir (Gözler, 2008: 43).

İdari vesayet yetkisi, özerkliğe engel olmayacak yani belirli sınırlarla kullanıldığında, yerel yönetimleri koruyucu ve geliştirici bir rol üstlenebilir. Ancak, katı bir vesayet denetimiyle merkezi yönetim, mahalli idarelerin serbestçe örgütlenmesini ve faaliyette bulunmasını kısıtlıyorsa, bu durumda özerklikten bahsetmek zor olacaktır (Önen ve Eken, 2006: 220).

AYYÖŞ’ün 4. maddesinin 3. paragrafında, kamu hizmetlerinin vatandaşa en yakın birim tarafından yerine getirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Kamu hizmetleri yerine getirilirken, o hizmetin niteliği, kapsamı ve ekonomik koşulları da göz önünde bulundurulmalıdır. 4. maddenin 3. paragrafı zorunlu olmadığı halde Türkiye tarafından kabul edilen bir maddedir. Bu hükümde, subsidiarite (yerindenlik) ilkesi yer almaktadır.

Keleş (1995: 4)’e göre; subsidiarite kelimesinin sıfat olarak anlamı, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi ya da kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeştir. Subsidiarite ilkesi, en temel şekilde hizmette halka yakınlık olarak tanımlanabilir. Kamu hizmetlerini yerine getirirken, bunu halka en yakın birimler vasıtasıyla gerçekleştirmektir (Ekizceleroğlu ve Zeyrekli, 2007: 30).

Türkiye'nin AYYÖŞ'ü imzalamasıyla kabul ettiği subsidiarite (hizmette yerellik) ilkesini uygulamaya geçirmesi sürecine ilk olarak, 1998 ve 2001 tarihli *yerel yönetimler yasa tasarıları* örnek gösterilebilir. Tasarılarda, yerel yönetimler tarafından yerine getirilecek hizmetler konusunda, yerel nitelikteki her görevin veya hizmetin mümkün olduğunca yerel halka en yakın yönetim birimi olan yerel yönetimlerce yerine getirilmesi düşüncesinin ağırlıklı olarak vurgulandığı görülmektedir (Akçakaya, 2017: 121).

4. maddenin 4. paragrafında, yerel yönetimlere verilen yetkinin tam ve kendilerine özgü olduğundan bahsedilmiştir. Yasada aksi bir durum olmadığı sürece, yetkiler merkezi ya da bölgesel yönetimler tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz (Keleş, 2009: 541). Şartın bu maddesinin, iç hukukla uyumlu olduğu söylenebilir. Anayasanın 127. maddesinde yer alan hüküm, Şartın maddesini destekler hükümdedir. 127. maddede, mahalli idarelerin *kamu tüzel kişisi* olduğu ibaresi yer almaktadır. Yerel yönetimler bu kamu tüzel kişiliğini; il, belediye veya köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kullanır. Yerel yönetimlerin kuruluş esasları kanunla belirtilmiş ve karar organları seçmenler tarafından oluşturulmuş kamu tüzel kişilikleridir.

4. maddenin 5. paragrafı zorunlu olmadığı halde Türkiye tarafından onaylanan maddelerden biridir. 5. paragrafta göre, yerel yönetimler, onlara verilen görev ve hizmetleri yerine getirirken, olanaklar ölçüsünde takdir hakkına sahip olacaklardır. Merkezi yönetimler, kanunların ya da anayasanın yetkilendirildiği durumlarda, bazı yetki ve görevleri yerel yönetimlere bırakabilirler. Merkezi idarenin yetkilerini devrettiği durumlarda, o hizmetin gerektirdiği koşullarda yerel yönetimlere takdir hakkı tanınacaktır. İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde, merkezi idarenin görev alanına giren bazı hizmetlerin il özel idaresi tarafından yürütülmesi halinde, hizmetin il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre yürütüleceği hükmü yer almaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde yer alan bazı hükümler şu şekildedir:

- İl çevre düzeni planı, valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri; diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresiyle birlikte yapılır.
- Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenir.
- İl Özel İdaresi hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşük ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

3.2.2. İdari Örgütlenme ve Personel Açısından

Şartın 6. maddesinde, yerel yönetimlerin görevleri için gerekli örgütlenme ve kaynaklardan bahsedilmektedir. Türkiye 6. maddenin ilk paragrafına çekince koymuştur. Çekinceler ayrı bir başlık altında inceleneceğinden dolayı, burada sadece ikinci paragraf incelenecektir.

6. maddenin 2. paragrafında, yerel yönetimlerde çalışanların çalışma koşulları ele alınmaktadır. Buna göre, işe alma koşulları liyakat sistemine dayandırılmalı ve aynı zamanda yüksek nitelikli elemanların işe alınması için gerekli ortamlar oluşturulmalıdır. Çalışanlara yeterli eğitim olanakları verilip, mesleklerinde ilerlemeleri için uygun ortamlar sağlanmalıdır. Çalışanlar için, ücretler konusunda da iyileştirme yapılması ve çalışanlara bu alanda ilerleme hakkı verilmesi gerekmektedir.

Anayasanın 128. maddesinde, kamu hizmeti veren görevlilerle ilgili hükümler yer almaktadır:

- Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekte yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.
- Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.
- Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme esas ve usulleri, kanunla özel olarak düzenlenir.

Ülkemizde, merkezi yönetimde çalışan personeller ile yerel yönetimlerde çalışan personeller arasında çalışma koşulları bakımından çok büyük farklar bulunmamaktadır. Yerel yönetimler bünyesinde memur, işçi ve sözleşmeli personel istihdam edilmektedir. Memurlar hakkında bilindiği üzere 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uygulanmaktadır. Bu kanuna göre, memurlar mesleki özelliklere uygun, liyakat sistemine göre işe alınmaktadırlar. Yine, memur olduktan sonra, çeşitli eğitimlerle, sınavlarla veya hizmet yıllarına göre yükselme hakları mevcuttur (Muratoğlu, 2011: 758).

Türkiye’de memurluğa girişte Kamu Personeli Seçme Sınavı(KPSS) uygulaması vardır. Üniversiteden mezun (bazı kamu kurumları lise mezunlarını da kabul edebilmektedir) olan gençlerin kamu kurumlarında görev alabilmeleri için KPSS’ ye başvurup, belirli puanlar almaları gerekmektedir. Birçok kurumda, bu sınav aşaması geçildikten sonra, bir de mülakat aşaması bulunmaktadır. Bu şekilde çeşitli mesleki yeterlilik adımlarından geçilip, nitelikli personel alımları sağlanması istenmektedir.

Yerel yönetimlerin halka en iyi şekilde hizmeti verebilmesi adına, o iş için en uygun ve en nitelikli personelin seçilmesi önemli bir olgudur. Yerel halk karşısında işini bilen personelleri görmek isteyecektir. Bu yüzden, personel seçiminde işini iyi bilen, halka en iyi çözümü bulan personeller istihdam edilmesi istenecektir. Bir başka anlatımla, yerel yönetimlerin etkin bir hizmet verebilmesi için, başarılı personellerin ve yöneticilerin mevcudiyeti zaruridir.

Şartın bu hükmü genel olarak yorumlandığında, bazı sonuçlara ulaşılabilir (Eken, 2009: 85-86-87):

- Yerel yönetimlerde çalışacak personeller seçilirken liyakat sistemine uyulmalıdır.
- Yüksek nitelikli personeller seçilmelidir.
- Yerel yönetim personellerinin kendilerini yetiştirebilecekleri, her türlü eğitim olanağı sağlanmalıdır.
- Personellere, verdikleri hizmet karşısında uygun ve tatmin edici ücretler verilmelidir. Çünkü ücretten memnun olmayan personelde verimsizlik ve isteksizlik gibi faktörler baş gösterecektir.
- Yerel yönetim personellerine mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır. Personeller çok sayıda kişi arasından seçilmeli ve üst makamlara yükselme olanakları açık olmalıdır (Eken, 2009: 85-86-87-88).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 7. maddesinin ilk paragrafında, yerel yönetim birimlerine verilen görev ve yetkiler yerine getirilirken serbest koşullar yaratılması gereğinden bahsedilmektedir. Bu hükümden anlaşıldığı üzere, yerel yönetim birimlerinin, merkez yönetim teşkilatı karşısında özerk olmaları istenmiştir. Yerel yönetimler, kendilerini ilgilendiren konularda tam takdir hakkına sahip olabileceklerdir (Çevikbaş, 2012: 39). Yerel yönetim temsilcilerinin, görevlerini yerine getirirken, görev koşullarını sınırlandırıcı faaliyette bulunmak yerel özerklik ilkesine zarar verecektir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin görev koşullarının, serbest karar alabilecekleri ve serbestçe hareket edebilecekleri bir yapıda olması gerekir (Eken, 2009: 89).

7. maddenin 2. paragrafındaki hüküm şu şekildedir:

Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi esnasında yapılacak masrafların mali yönden uygun biçimde tazminiyle birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan iş karşılığında ücret ve buna karşılık olan sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır. Yerel yönetim birimleri, kamu hizmetlerini yerine getirirken bir takım masraflar ortaya çıkmaktadır. Tabi olarak, ortaya çıkan bu masrafların karşılanması gerekmektedir. İşte Şartın bu hükmü de bu gerekçeyi karşılar niteliktedir. Yerel yönetim birimleri görevlerini yerine getirirken ortaya çıkan masrafların karşılanması gerekmektedir. Hatta bu görevler yerine getirilirken oluşan kazanç kayıpları da giderilmelidir.

İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, il genel meclisi ve il encümen üyelerine yaptıkları iş karşılığında belli bir ücret verilecektir. İl genel meclis üyelerine kanunda belirtilen miktarlarda huzur hakkı, yine il encümen üyelerine kanunda belirtilen miktarlarda ödenek verilmektedir. Belediye Kanunu'nda da aynı hükmün yer aldığı görülmektedir. Belediye meclis üyelerine kanunda belirtilen miktarlarda huzur hakkı, belediye başkanı ve belediye encümenlerine de ödenek verilmektedir. Bu hükümlerden anlaşıldığı üzere, Şartın hükmü ile iç hukukumuzun uyumlu olduğunu söylemek mümkündür. Ancak burada önemli bir noktanın gözden kaçırılmaması gerekir. Belediye meclisi ve il genel meclisi üyeleri sosyal güvenlik yasalarından faydalandırılmamıştır. Bu şekilde, Şartın “sosyal sigorta primlerinin ödenmesi gerekliliği” kısmına aykırılık söz konusudur (Muratoğlu, 2011: 760).

3.2.3. Yerel Yönetimlerin İdari Denetimi Açısından

Şartın 8. maddesi, idari denetimle ilgilidir. 8. maddenin ilk paragrafında, idari denetimlerin ancak anayasa veya kanunlarda belirtilmiş durumlarda yapılabileceği hükmü yer almaktadır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülebilmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” hükmü yer almaktadır. Anayasa hükmü ile Şartın maddesi karşılaştırıldığı zaman, her iki düzenleme arasında bir uyum olduğu görülmektedir.

Yerel özerkliğin baskın olduğu yerlerde bile, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisinin olduğu belirtilmelidir. Kamu düzeni ve kamu yararı bakımından bu önemli bir oluşumdur. Merkezi yönetim, belirli konularda yerel yönetimleri denetleyebilmektedir. Bu denetim de “idari vesayet” olarak tanımlanmıştır (Bayram, 1996: 36).

İdari vesayet kavramının birçok tanımlaması yapılmıştır. Bu kavramlardan çıkan ortak özellikler şu şekilde sıralanabilir (Coşkun, 1996: 36-37):

- İdari bir denetim aracıdır. Bu yüzden sadece idari makamlar tarafından yapılabilir.
- Devletin birliğini, bütünlüğünü ve çıkarlarını koruma amacı söz konusudur. Aynı zamanda, yerel halkı, mahalli idarelerin keyfi uygulamalarından koruma amacı vardır.
- Temelini kanundan alır. Bu yüzden kanuna dayanmayan bir idari vesayetten söz edilemez.
- Denetim hakkı verilen idari makam tarafından yapılabilir. Bu hak, başka makamlara devredilemez.
- Yerinden yönetim birimlerinin işlemleri, eylemleri ve personelleri üzerinde uygulanabilir

AYYÖŞ'ün 8. maddesinin 2.paragrafında, idari denetimin, hukuka uygunluk bakımından yapılabileceği hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte, merkezi yönetimin, yerel yönetimleri, kendileri adına bir iş yapmak üzere görevlendirdiği durumlarda yerindelik denetimi yapılabileceği belirtilmiştir. Ancak, bu durumlarda, işlemlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığı denetime tabi tutulabilecektir (Keleş, 2009: 543).

Şartın bu hükmünden anlaşılacağı üzere, idari vesayet, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmıştır. Yerindelik denetimi ise sadece, merkezi yönetime ait olan bir görevin veya hizmetin, yerel birimlere devredildiği durumlarda yapılabilecektir (İnaç ve Ünal, 2007: 19).

Burada belirtilmesi gereken önemli bir nokta, Anayasada öngörülen denetimin içeriği, Şartın hükmüne göre daha sınırlayıcı boyuttadır. Anayasada denetim gerektiren, “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” durumlarına yer verilmiştir. Anayasada yer alan bu iki ifade, Şartta öngörülen amaçtan ayrı düşmektedir. Anayasada öngörülen denetim anlayışı ile Şartta öngörülen denetim anlayışı arasında paralellik olmasa da, Şarta aykırı bir durum olmadığı da açıkça ortadadır (Yılmaz, 2013: 65). Denetim yetkisinin tamamen ortadan kaldırılması mümkün değildir. Burada önemli olan, denetimin sınırının iyi ayarlanmasıdır. AYYÖŞ'de belirtildiği üzere denetim yetkisi sadece hukukilik denetimini kapsadığı sürece yerel yönetimler, denetim konusunda merkezi yönetimin baskısı altından az da olsa kurtulabilecektir.

3.2.4. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları Açısından

AYYÖŞ'ün 9. maddesine genel anlamda bakıldığında, yerel yönetimlerin mali kaynaklarıyla ilgili 8 paragraftan oluştuğu görülmektedir. 9. maddenin ilk paragrafında, yerel yönetimlere, kendi görev ve yetkilerini yerine getirirken kullanabilecekleri yeterli mali kaynak sağlanması gerekliliği ön plana çıkarılmıştır. 9. maddenin 2. paragrafında ise, yerel yönetimlere tahsis edilecek mali kaynakların, anayasa ve kanunlarla verilecek sorumluluklarla orantılı olması gerekliliği yer almıştır. Türkiye, dördüncü, altıncı ve yedinci paragraflara çekince koyarak, toplam beş paragrafı kabul etmiştir.

Türkiye'deki duruma bakıldığında, merkeziyetçi bir yapı göze çarpmaktadır. Son yıllarda reformlarla bu yapı azaltılmaya çalışılsa da, yine merkeziyetçi bir yapı ön plandadır. Merkeziyetçi yapının sonucu olarak mali kaynaklar da tek elde toplanmaktadır. Yerel yönetimlerin mali kaynakları daha çok, merkezden transfer edilen kaynaklardan oluşmaktadır. Bu yüzden, yerel yönetim birimleri, merkezi yönetim birimlerine mali yönden oldukça fazla bağımlıdır. Şartın bu hükmünde temel ilke, yerel yönetimlere verilen görevlerle, onlara verilen gelirlerin orantılı olması gerektiğidir.

Yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarının önemli bir sonucu, mali kaynaklara sahip olabilmeleri ve bunu serbestçe kullanabilmeleridir. Anayasa'nın 127. maddesi, Şartın hükmünü destekleyecek bir maddedir. 127. maddeye göre, mahalli idarelere, görevleriyle orantılı gelir sağlanacaktır. Anayasadaki bu hükümle, yerel yönetimlere mali özerkliğin sağlandığı sonucuna varılabilir (Muratoğlu, 2011: 764). 1982 anayasasında geçen "yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir sağlanır" ifadesinin yalın kaldığını söylemek mümkündür. Daha doğrusu, anayasadaki bu ifade çok soyut kalmıştır. Anayasada geçen bu ifadenin içeriğinin neleri kapsadığını belirlemek oldukça güçtür. Muratoğlu (2011: 764)'na göre, özerklik şartında geçen yeterli ve orantılı ifadeleri ile Anayasada geçen orantılı ifadesi soyut ifadelerdir. Bu yüzden, yerel yönetim birimlerinin gelirlerinin görevleriyle orantılı olup olmadığını belirlemek kolay değildir.

Daha önce de açıklandığı üzere, yerel özerklikten bahsedebilmek için mali özerkliğin de içinde olduğu bir takım şartlar gerekmektedir. Eğer yerel yönetimlerin gelirleri, yaptıkları hizmet ve görevleri karşılamıyorsa, bir özerklikten bahsetmek oldukça zor olacaktır (Eken, 2009: 116). Mali kaynaklar açısından diğer bir sorun ise, yerel yönetim birimlerinin gelir sisteminin merkeze bağımlı olmasıdır. Yerel yönetimler, mali kaynaklarını kullanırken, merkezin baskısından uzak olmalıdırlar. Merkezi denetimin aşırı olması, yerel yönetim birimlerinin serbestçe davranmasını engellemektedir. Yerel yönetim birimleri harcama yaparken, merkezden yetkilendirme beklediği için, o hizmetin verilmesinde aksamalar yaşanmaktadır. Bu da yerel yönetim birimlerinin görev ve hizmetlerini yerine getirmelerini yavaşlatmaktadır (Eken, 2009: 117-118).

Sonuç olarak, Türkiye'deki mevzuatta yer alan hükümlerle, Şartın 9. maddesinin birinci ve ikinci paragrafları arasında aykırılık bulunmamakta sadece kamu hizmetlerinin daha çabuk, daha kaliteli ve daha verimli yerine getirilebilmesi için bazı iyileştirmelerin yapılmasının gerekli olduğu söylenebilir.

9. maddenin 3. paragrafında, yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en azından bir bölümünü kendilerinin belirleyebileceği yerel vergi ve harçlardan karşılanması gerektiği ifadesi yer almaktadır. Şartın bu hükmü yerel yönetim birimlerinin özerkliğine vurgu yapar niteliktedir. Çünkü özerlikte mali kaynakların serbest bir şekilde kullanılabilmesi çok önemli bir olgudur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan önce belediye gelirleriyle ilgili kısımlar, yetersiz ve belirsiz bir şekildeydi. 5393 sayılı kanun ile nispeten bu belirsizliğe son verilmiştir. Ancak yine de yapılan düzenlemeler yeterli olmamıştır. Gelirlerin, verilen görevlerle orantılı olma gerekliliği hala sağlanabilmiş değildir. Ayrıca günün şartlarına uygun esnek yapıda bir gelir sistemi de oluşturulamamıştır (Eken, 2009: 324).

Türkiye'de yerel yönetimler, merkezden yapılacak gelir transferine ihtiyaç duymaktadır. Türkiye'deki durum Avrupa ülkeleri ile kıyaslandığında, Türkiye'nin oldukça geride olduğu

gözlemlenmektedir. Kaynak yapısı bakımından, yerel vergilerin kullanımı bakımından sınırlara olanaklara sahip olması, yerel yönetimleri mali açıdan özerk olmaktan uzaklaştırmaktadır (Egeli ve Diril, 2012: 33).

Yerel yönetimler, sadece kanunda yer almış vergi ve harçları tahsil edebilirler. Aynı zamanda, hangi vergi ve harçları tahsil edebilecekleri belirlidir. Bunun dışında, kendi başlarına hiçbir şekilde vergi ve harç türü belirleyip, tahsil edemezler. Kanunların kendilerine verdiği yetki dışında vergi ve harçların oranlarını belirleyemez ve değiştiremezler. Vergi ve harç konusunu oluşturan işleri için ücret tarifesi düzenleyemezler (Alodalı ve diğerleri, 2007: 9).

Özerklik Şartının istediği düzenlemeler ışığında, yerel yönetim birimlerinin görevlerini yerine getirirken, serbestçe kullanabilecekleri ve ihtiyaçlarını tam olarak karşılayan yeterli kaynağa sahip olduklarını söylemek güçtür (Yılmaz, 2013: 145).

9. maddenin 5. paragrafında, mali bakımdan daha zayıf olan yerel yönetimlerin korunması gerektiği hükme bağlanmıştır. Yerel yönetimlere transfer edilen mali kaynakların eşit olarak dağıtılarak eşitsizliğin ortadan kaldırılması gerekir. Mali denkleştirme yöntemleri geliştirilmeli ve yerel yönetimlerin takdir yetkisini daraltmadan düzenlenmesi gerekmektedir.

Mali tevzin/Akçal denkleştirme, kamu hizmet ve gelirlerinin merkezi ve yerel yönetimler arasında bölüştürülmesidir. Keleş (2009: 344)' e göre, Akçal denkleştirmenin dar ve geniş olmak üzere iki anlamı vardır. Dar anlamda Akçal denkleştirme, kamu gelirlerinin, federal ya da ulusal devletler ile federe devletler ve yerel yönetimle arasında bölüşülmesine ilişkin ilişkilerin düzenlenmesi ve bu yönetimlerin vergi koyma yetkilerinin kapsamının ve sınırlarının saptanmasıdır. Geniş anlamda Akçal denkleştirme ise, özdeksel ve federe devletler ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerden doğan bütün yönetsel ve akçal sorunların çözümüdür.

AYYÖŞ'ün 9. maddesinin 8. paragrafında, yerel makamların sermaye yatırımlarının finansmanı için ulusal sermaye piyasalarına girebilme haklarından bahsetmektedir. Yerel makamlar, kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasalarına girebileceklerdir. Şartın 9. maddesi ile Türkiye'deki mevzuat uyum içerisinde. 2495 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu'nun 3. maddesinin h bendindeki ifade şu şekildedir: İhraççı: Anonim ortaklıklar, mevzuata göre özelleştirme kapsamına alınanlar dâhil kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idareler ile bunlarla ilgili özel mevzuatlar uyarınca faaliyet gösteren kuruluş, idare ve işletmelerdir. Kanun maddesinden anlaşılacağı üzere, mahalli idareler hisse senedi, tahvil vb. sermaye piyasası araçlarını ulusal sermaye piyasalarında satışa çıkarabilirler (Muratoğlu, 2011: 768).

Yerel yönetim birimlerinin mali kaynakları ile ilgili son bir hususa değinmek gerekir. Borçlanmayla gelir elde etme, mahalli idareler için önemli bir kaynak haline gelmiştir. Yerel halkın

istek ve taleplerine yetişemeyen mahalli idareler, bu yönteme sıkça başvurmaktadır (Çevikbaş, 2012: 42).

Türkiye'deki mali özerklik AYYÖŞ açısından incelendiğinde, tek bir yargıya ulaşmanın mümkün olmadığı görülür. Bazı yazarlara göre, Türkiye'de mali özerklik mevcut iken, diğerlerine göre mali özerklik mevcut değildir. Bu aşamada, “mali özerklik vardır ancak yeterli değildir” şeklinde belirtilen üçüncü bir ayrımı da eklemek mümkündür.

3.2.5. Yerel Yönetimlerin Birlik Kurabilme ve Var Olan Birliklere Katılabilmesi Açısından

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesi, yerel yönetimlerin birlik kurma ve var olan birliklere katılma hakkı ile ilgilidir. 10. madde, üç paragraftan oluşmaktadır. Türkiye ilk paragrafı kabul etmiş, ancak ikinci ve üçüncü paragraflara çekince koymuştur. 10. maddenin ilk paragrafına göre, yerel birimler görevlerini yerine getirirken, başka birliklerle işbirliği yapabilecek ve yine yasalar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir (Keleş, 2009: 544).

Anayasanın 127. maddesi, yerel yönetimlere birlik kurma iznini vermektedir. Anayasa'nın 127. maddesi “Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir” şeklindedir.

Türkiye, “Yerel Yönetimler ve Topluluklar Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesine” taraf olmuş bir ülkedir. Bu sözleşme gereği, Türkiye'de İl Özel İdareleri, başka ülkelerin il özel yönetimleriyle işbirliği yapabilirler (Keleş, 2009: 194). Yerel Yönetimler ve Topluluklar Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi, Türkiye tarafından 4 Şubat 1998 tarihinde imzalanmıştır. Sözleşmenin 1. Maddesinde, “Akit taraflar, kendi yetki alanları içindeki yerel topluluk veya yönetimler ile diğer Akit tarafların yetki alanı içindeki yerel topluluk ve yönetimler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmayı ve teşvik etmeyi taahhüt eder ve taraflar bu amaç için gerek duyulabilecek anlaşmalar ve düzenlemelerin, Tarafların her birinin farklı anayasal hükümleri de göz önünde tutularak, akdedilmesinin teşvikine çaba göstereceklerdir” ifadesi yer almaktadır (www.ibb.gov.tr).

Şartın 10. maddesinin ilk paragrafında belirtilen, işbirliği ilişkileri ancak kanunlar çerçevesinde bir araya gelerek birlik oluşturma durumunda mümkündür.

Yerel yönetimler bir konuda kendilerini yetkili görerek işbirliği yapamazlar. Bu ifade, yerel yönetimlerin işbirliği yapmalarına engel oluşturuyor gibi gözükse de bu durum Şartın dördüncü maddesiyle uyum içerisindedir (Eken, 2009: 144). Şartın 4. Maddesine göre, yerel yönetimler

faaliyette bulunurken, faaliyetleri kanun tarafından belirlenen sınırlar çerçevesinde yerine getirebilir. Aynı zamanda, bu faaliyetler yetki alanları dışında bırakılmış olmayacak ve herhangi bir makam bu faaliyet alanında görevlendirilmiş olmayacaktır.

Bu aşamada “Türkiye Belediyeler Birliği’nden” bahsetmek faydalı olacaktır. Türkiye Belediyeler Birliği, 1945 yılında belediyecilik alanında faaliyet göstermek üzere kurulmuştur. 2002 tarihinde Bakanlar Kurulu’nun kararı ile “Mahalli İdare Birliği” statüsüne alınmıştır.

Türkiye Belediyeler Birliği’nin görevlerinden bazıları aşağıda sıralanmıştır (<http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/>):

- Türkiye’deki tüm belediyeleri bir çatı altında toplamak,
- Belediyelerin menfaatlerini korumak ve gelişmelerine yardımcı olmak,
- İlgili yurtiçi ve yurtdışı merciiler nezdinde belediyeleri temsil etmek,
- Yurtiçinde belediyecilik konusunda görev ve hizmet yürüten kamu kurum ve kuruluşları üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmak ve ortak hizmet projeleri yürütmek,
- Belediyecilik alanında faaliyette bulunan uluslararası kuruluşlar ve yabancı ülke yerel yönetim birlikleri, dernekleri ve benzeri kuruluşlar ile işbirliği yapmak, ortak projeler yürütmek, gerektiğinde bu tür kuruluşlara üye olmak, buralarda belediyeleri temsil etmek, belediyelerin bu kuruluşlarla ve diğer ülke belediyeleri ile ilişkilerine gerektiğinde aracılık etmek.

Türkiye’de yerel yönetimlerin başka yerel yönetimlerle birlik kurmasının önünde bir engel olmadığı görülür. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin başka yerel yönetimlerle birlik kurabileceğine dair bir kanun da çıkarılmış değildir.

3.2.6. Diğer Hükümler

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 5. maddesi, yerel yönetimlerin sınırlarının korunması ile ilgilidir. Yerel yönetimlerin sınırlarında herhangi bir değişiklik yapılacağı zaman, onlara danışılması ve değişiklik durumlarında, yerel halka danışılmadan değişiklik yapılmamalıdır. Yerel halka danışma yöntemi ise referandum şeklinde olabilecektir (Keleş, 2009: 542).

Daha önceki maddelerde belirtildiği üzere, Anayasaya aykırı olmadığı müddetçe, kanunun yetkilendirmesi koşuluyla, yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini yerine getirmelerinde görev ve sorumluluklar kendilerine aittir. Yerel yönetimlerin sınırlarına müdahale edilmesi, bu görev ve sorumluluklara da müdahale edilmesi anlamına gelecektir. Yerel yönetimlerin sınırlarına müdahale

edilmesi, özerk yerel yönetim ilkesine de zarar verecektir (Eken, 2009: 80). Türkiye’de yerel yönetimlerin sınırlarının belirlenmesi farklı şekillerde olmaktadır. Örneğin, il sınırları kanunlar tarafından belirlenmektedir (Yeter, 1996: 8). 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 5. maddesine göre, belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve vali onayıyla kesinleşir. Bu maddede yer alan hükümden hareketle yerel halka danışılmadığını, ancak belediye meclisinin kararının alındığını görmekteyiz.

Genel olarak ifade edilirse, belediye ve il özel idarelerinin sınır değişikliklerinde, belediye ve il özel idarelerinin görüşleri alınmaktadır. Bir belde veya köyün başka bir belediyeye katılma durumunda, referandum yoluna başvurulmaktadır. Sonuç olarak, Şartın bu hükmüyle, iç hukuk arasında aykırılık olmadığı söylenebilir (Muratoğlu, 2011: 756).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 12. maddesi, tarafların yükümlülüklerinden bahsetmektedir. 12. madde üç paragraftan oluşmaktadır. Maddenin ilk paragrafında, en azından 10 tanesi aşağıdaki Tablo 4’de sayılan maddelerden seçilmek üzere, en az yirmi paragrafın kabul edilmesi gerekir:

Tablo 5: Kabul Edilmesi Gereken Maddeler

Madde 2	Özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı
Madde 3, Paragraf 1 ve 2	Özerk yerel yönetim kavramı
Madde 4, Paragraf 1, 2 ve 4	Özerk yerel yönetimin kapsamı
Madde 5	Yerel yönetim sınırlarının korunması
Madde 7, Paragraf 1	Yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşulları
Madde 8, Paragraf 2	Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi
Madde 9, Paragraf 1,2 ve 3	Yerel makamların mali kaynakları
Madde 10, Paragraf 1	Yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkı
Madde 11	Özerk yerel yönetimlerin yasal korunması

Kaynak: www.tbb.gov.tr

12. maddenin 2. paragrafında, kabul edilen maddelerin Avrupa Konseyi Genel Sekreteri’ne bildirileceği hükmü yer almaktadır. 3. paragrafta, devletlerin sonradan kabul edecekleri maddeler de daha sonraki bir tarihte Genel Sekretere bildirilebilecektir. Sonradan bildirilen maddeler, Genel Sekreterin bildirim aldığı tarihten sonra geçecek 3 aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden başlamak üzere aynı etkiyi taşıyacaktır (Keleş, 2009: 546).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 13. maddesi, Şarttaki maddelerin hangi makamları kapsayacağını içeren bir maddedir. Bu maddeye göre, Şartın hükümleri, taraf devletlerin bütün yerel yönetim birimleri için uygulanmalıdır. Bütün taraf devletler, onay, kabul veya tasvip belgesini sunarken, bu Şartın yerel veya bölgesel makamların sadece hangi kategorileri için

uygulanmasını öngördüğünü veya uygulama dışında bırakmayı öngördüğü kategorileri belirleyebilir.

14. madde, taraf devletler ile Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği arasında bilgi alış verişinden bahsetmektedir. Taraf devletler, Şartın hükümleriyle ilgili, iç hukuklarında aldığı kararları, yaptığı değişiklikleri Genel Sekreter'e bildirecektir.

Şartın 15. maddesi, hükümlerin imzalanması, onaylanması ve yürürlüğe girmesiyle ilgili bir maddedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, tüm Avrupa Konseyi üyelerinin imzasına açıktır. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın hükümleri onay, kabul veya tasvip işlemine tabi olacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 16. maddesi, topraklara ilişkin hükümler içermektedir. Devletler, Şartı onaylarken, hükümlerin geçerli olacağı toprakları belirleyebilir. Herhangi bir taraf devlet, daha sonra yapacağı bir bildirimle de, hükümlerin geçerli olacağı toprak ya da toprakları belirleyebilir. Yeni hükümler, Devletlerin beyanı Genel Sekretere ulaştıktan sonra geçecek 3 aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir. Bu bildirim tam tersi hali de söz konusu olabilir. Taraf devletler, konseyden geri çekilme talebinde de bulunabilirler. Geri çekme, Genel Sekreterin bildirim aldığı tarihten sonra geçecek altı aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Herhangi bir taraf, bu şartın yürürlüğe girmesinden itibaren, 5 yıl sonra bu Şarttan çekilebilir. Çekilme isteklerini, altı ay önceden Genel Sekretere bildirmeleri gerekmektedir. Bu çekilme, diğer taraf devletlerin durumunu etkilemeyecektir. Ancak, taraf devletlerin sayısı da dörtten az olmayacaktır. Herhangi bir taraf devlet, 12. maddenin birinci paragrafında yer alan maddelerle bağlı olduğu sürece, Şartın birinci bölümünün herhangi bir paragrafından çekilebileceğini bildirebilir. Herhangi bir taraf devletin çekildiği paragraf, 12. maddenin birinci paragrafının gereğini karşılamıyorsa, Şartın kendisinden de çekilmiş sayılacaktır.

Şartın 18. maddesinde Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'nin yapacağı bildirimler yer almaktadır. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, her imzalamayı, tüm onay, kabul veya tasvip belgelerinin verilmesini; yürürlüğe giriş tarihlerini, hükümlerin uygulanması çerçevesinde alınacak her bildirim, Avrupa Konseyi üye devletlere bildirecektir.

3.3. Çekince Koyduğu Maddeler Açısından AYYÖŞ ve Türkiye

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalarken, Şartın bazı maddelerine çekince koyup, sözleşmeyi daha sonra imzalamıştır. Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler şu şekildedir:

- Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. (4. madde 6. paragraf)
- Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hanel getirmemek koşuluyla, yerel yönetimler kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir. (6. madde 1. Paragraf)
- Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir. (7. madde 3. paragraf)
- Yerel yönetimlerin idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır. (8. madde 3. paragraf)
- Yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır. (9. madde 4. paragraf)
- Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır. (9. madde 6. paragraf)
- Mümkün olduğu ölçüde, yerel yönetimlere yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir. (9. madde 7. paragraf)
- Yerel yönetimler, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler. (10. madde 3. paragraf)
- Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile Anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır. (11. madde)

3.3.1. Yerel Yönetimlere Danışma Açısından

Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren durumlarda, yerel yönetimlere danışılması gerekmektedir. Tabii olarak bu danışma, olanaklar ölçüsü dâhilinde, zamanında ve uygun biçimde yapılacaktır (21364 sayılı Resmi Gazete, 1992: 3). AYYÖŞ'ün 4. maddesinde, yerel yönetimleri

ilgilendiren karar alma ve planlama süreçlerine yerel yönetimlerin dâhil edilmesi hususu yer almaktadır. Şartın bu hükmü, zorlayıcılık içermemektedir, aksine bir *danışma* durumu söz konusudur. Yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren konularda yine yerel yönetimlerin planlama ve kara alma süreçlerinde kendilerine danışılması gerektiği hükmü Anayasada yer almamaktadır (Çevikbaş, 2012: 48).

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları, çeşitli kanunlarda yer almaktadır. Bunlar; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu'dur.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 12. maddesine göre, 2007 tarihinde sonradan eklenen değişiklik ile birleşme, katılma, tüzel kişiliğin kaldırılması sonucu tasfiye olan belediye ve köylerde yeni nazım ve uygulama planı yapılamaz. Eğer bir zorunluluk söz konusu ise, her türlü imar uygulaması katılacak belediyenin uygun görüşü alınarak yapılır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 6. paragrafına koyulan çekinceyi fiili olarak ortadan kaldıran bir kanun maddesi, 2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nda yer almaktadır. Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 20. maddesine göre, yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve yerel yönetimlerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Bu durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka mahallî idare birliği kurulmasına engel oluşturmaz.

Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 6. maddesi, "Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenleyici işlemlerin taslak metinleri hazırlanırken, bu taslaklar hakkında yerel yönetimlerin görüşlerinden de faydalanılır" şeklindedir. Ancak şunu ifade etmek gerekir ki, bu hükümde de bir bağlayıcılık olduğunu söylemek zordur. Zaten Özerklik Şartı'nda da "danışılması" ifadesi yer almaktadır (Muratoğlu, 2011: 756).

Yerel yönetim birimlerinin görüşlerinin alınması, onlara danışılması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı için yeterli bir durumdur. Yerel yönetimlerin görüşlerine mutlaka uyulması gerektiği hükmü yanlış bir ifade olacaktır. Sonuç olarak, Türkiye'nin bu hükme koyduğu çekince, günümüz koşullarına bakıldığında, Şartın imzalandığı tarihten sonra yapılan yasal düzenlemeler nedeniyle anlamsız kalmıştır.

3.3.2. Yerel Yönetimlerin Kendi İçsel Örgütlenmelerini Belirleyebilmesi Açısından

AYYÖŞ'ün 6. maddesinin ilk paragrafı, yerel yönetimlerin kendi içsel örgütlenmelerini serbestçe belirleme haklarını içermektedir (Sobacı, 2015: 16). Şartın bu hükmünde, yerel yönetimler kendi iç örgütlenmelerini belirlerken iki amaç ön plana çıkmaktadır. Bunlar, “yerel amaçlarla uyumlu kılmak” ve “etkin idare sağlamak” tır (Eken, 2009: 83).

Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 21. maddesinde de diğer iki kanuna benzer bir ifade yer almaktadır. Büyükşehir Belediyesi birimlerinin kurulması, kaldırılması ya da birleştirilmesi Büyükşehir Meclisinin kararı ile olur.

Görüldüğü üzere iç mevzuatta Şartın hükmünü destekleyecek kanun maddeleri bulunmaktadır. Şartın 6. maddesinin birinci paragrafı ile iç mevzuatın uyuşmadığını söylemek yanlış olacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ana teması, yerel birimlerin özerkliği üzerine kurgulanmıştır. Bunun gereklerinden biri olarak yerel kamu hizmetlerinin, yerel halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Yerel halkın taleplerini en iyi ve en yakından karşılayabilecek, o halka en yakın yerel yönetim birimleridir. Bu durumda, yerel yönetimlerin kendi örgüt yapılarını kendilerinin belirlemesi en uygun yöntem olacaktır (Eken, 2009: 83).

Yerel halka verilecek hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi, merkezin tamamen devre dışı kalacağı anlamına gelmemektedir. Türkiye açısından bakıldığında zaman, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde ağırlıklı olan taraf merkezi yönetimdir. Bir takım hizmetleri yerel yönetim birimleri yerine getirirse de, merkezin denetim yetkisi devam etmektedir.

Bu hükme Türkiye tarafından çekince koyulmasına rağmen, bu çekincenin kaldırılacağı gerçeği ortadadır. Yerel yönetimlere, hükümde bahsedilen yetki kanunla verilebilir. Şartın bu hükmünde “kanunla düzenlenmiş daha genel hükümler” hariç tutulmuştur. Bu nedenle, Anayasadaki düzenleme ile Şartın hükmü arasında aykırılık söz konusu değildir. Bu hüküm üzerindeki çekincenin kaldırılması en uygun seçenek olacaktır (Yılmaz, 2013: 62).

AYYÖŞ'ün 6. maddesinde yer alan “yerel yönetimlerin kendi içsel örgütlenmelerini belirleyebilme özgürlüklerinin olması gerektiği” yerel yönetim birimleri açısından oldukça önemli bir olgudur. Yerel yönetimlerin yerine getirdiği bazı hizmetler acil yerine getirilmesi gereken işlerden biri olabilir. Ve yahut o hizmet, merkeze sorulmasını gerektirecek derecede önemli bir hizmet olmayabilir. Bu aşamada, yerel yönetim birimlerinin elinin kolunun bağlı olması o hizmetleri yerine getirmesini engelleyecektir. Zaten Şartın hükmünde de yerel yönetim birimlerinin

kendi içsel örgütlenmelerini belirlerken *yerel amaçlarla uyumlu olması ve etkin idare sağlanması* amaçları ön plana çıkarılmıştır. Bu bağlamda, yerel yönetimlerin kendi içsel örgütlenmelerini belirleyecek olmaları, merkezi yönetimin yetkilerini egale edecek bir durum olmadığını belirtmek gerekir.

3.3.3. Yerel Yönetimlere Seçilmiş Kişilerin Görevleriyle Bağdaşmayacak Faaliyetleri Açısından

AYYÖŞ'ün 7. maddesinin 3. paragrafında, yerel olarak seçilmiş kişilerin görev ve işleriyle bağdaşmayacak faaliyetler kanunla belirlenir hükmü yer almaktadır. Yerel yönetim birimleri çalışanları görevlerini yerine getirirken, belli başlı kurallara uygun çalışmak zorundadırlar. Bu kurallar, kanunlarla, yönetmeliklerle ve çeşitli kurum içi tebliğlerle belirlenmektedir. Yine, çalışanların görevleriyle bağdaşmayacak tarzdaki davranış ve tutumlar da aynı şekilde belirlenmektedir. Çalışanlar bunlara aykırı davrandıkları zaman, çeşitli yaptırımlarla karşı karşıya kalabilmektedirler. Yerel yönetimlerin seçilmiş temsilcilerin görevleriyle bağdaşmayacak tarzdaki işler tek tek sayılmamıştır. Bunun nedeni de, ülkelerin sosyal, kültürel, ahlaki ve yönetsel farklılıklarıdır (Eken, 2009: 92).

Daha önce de belirtildiği üzere, Şartın bu paragrafı ile ilgili Anayasada bir hüküm bulunmamaktadır. Bunun dışında bu paragrafta ilgili kanunlarda hükümler yer almaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 28. maddesi, "Belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri ise görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz" şeklindedir. Aynı kanunun 47. maddesinde de destekleyici ifade söz konusudur. Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 20. maddesine göre il genel meclisi üyeleri, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren 2 yıl süreyle il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz.

Yerel olarak seçilmiş kişilerin görev ve işleriyle bağdaşmayacak faaliyetlerle ilgili Anayasada bir hüküm bulunmamasına rağmen hem 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda hem de 5302 İl Özel İdaresi Kanunu'nda bu faaliyetler yer almıştır. Diğer çekince koyulan maddelerden bazılarında olduğu gibi bu maddeye de Türkiye'nin neden çekince koyduğu, çok anlaşılabilir bir durum olarak görülmemektedir.

3.3.4. Yerel Yönetimlerin İdari Denetimi Açısından

AYYÖŞ'ün 8. maddesi yerel yönetimlerin idari denetimiyle ilgili bir maddedir. Yerel yönetimlerin idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

İç denetim ya da hiyerarşik denetim, ast-üst örgütlenme sonucu ortaya çıkan hiyerarşik yapıdan kaynaklanan bir denetim şeklidir. Üstlerin astları üzerinde, atama, sicil verme, görevde yükseltme, disiplin cezası verme gibi hiyerarşik yetkileri bulunmaktadır. Hiyerarşik üstler, astların işlemlerini her zaman yönlendirmek ve denetlemek zorundalardır. Üstlerin astlar üzerinde denetim yapabilmesi için kanunun açıkça bir yetki vermesine gerek yoktur. Astlar görevlerini yerine getirirken sadece kanunlara uymazlar. Bunun yanında üstlerinin yönetim anlayışı ve politikalarına da uymaları gerekir. Üstler, astları üzerinde hem hukuka uygunluk, hem yerindelik denetimi yapma hakkına sahiptirler. Üstler, hiyerarşik denetim vasıtasıyla astlarının işlemlerini onaylayabilir, değiştirebilir ya da iptal edebilirler (Eryılmaz, 2017: 375).

Hiyerarşik denetim, kişiler ve işlemler üzerinde yapılmaktadır. Kişiler üzerinde denetimde, üst astın memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapma ve disiplin yetkilerine sahiptir. Yine astlar arasında görev paylaşımı yapabilir, onlara emir ve talimat verebilir. İşlemler düzeyinde denetimde ise, üst astın işlemlerini gerek yerindelik gerekse hukukilik bakımından denetleyebilmektedir (Parlak ve Ökmen, 2016: 18).

Dış denetim, denetlenen kurum dışında ve ondan bağımsız olan denetim elemanlarınca yapılan bir denetim şeklidir. Bu denetim, merkezi idare, Sayıştay ve yargı organları tarafından yapılmaktadır (Kalabalık, 2005: 727). Dış(vesayet) denetim, yerinden yönetim kuruluşlarının, merkezi yönetim tarafından denetlendikleri bir yöntemdir. Vesayet denetimi, idarenin bütünlüğü kavramının bir doğal sonucudur. Vesayet denetimi, merkezi yönetim kuruluşları ya da makamları tarafından yerine getirilmektedir. Vesayet denetimi kaynağını anayasadan almaktadır. Vesayet denetimi, yerel yönetimlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birlik sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi yürütülmesi amacı ile yapılmaktadır. Vesayet denetimi, kanuna dayanması noktasında hiyerarşik denetimden ayrılmaktadır. Hiyerarşik denetimde üstler, her zaman astlarını yönlendirme ve denetleme hakkına sahiptir. Vesayet denetiminde ise her şey kanunlarda önceden belirlenmiştir. Denetimi yapacak kişi ya da organlar kanunda belirtilmiş ve denetim sınırı ve alanı da kanunlarda yer almıştır. Vesayet denetimi de hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi şeklinde yapılabilmektedir (Eryılmaz, 2017: 376). Dış denetimin türü denetimi yapan organa göre değişiklik göstermektedir. Parlamento tarafından siyasi denetim yapılırken, yargı organları tarafından hukukilik denetimi yapılmaktadır. Yürütme organı tarafından gerçekleştirilen denetim ise idari denetim olarak adlandırılmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 30).

Bu denetim şekilleri dışında siyasi denetim, ombudsman denetimi ve yargı denetimi de mevcuttur.

Ombudsman, yönetime karşı halkın şikâyetlerini inceleyip, birtakım sonuçlar ortaya koyar ve bu sonuçları parlamentoya ve halkın bilgilerine sunar. Bu denetim metodu aslında yasama fonksiyonu içerisinde değerlendirilmektedir. Çünkü ombudsman, yasama organına bağlı olarak işlev görmektedir (Eryılmaz, 2017: 377). Yargı denetiminin temel amacı, halkı idare karşısında korumaktır. Yargı denetiminde, yerel yönetim kuruluşlarının kara, eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğu denetlenmektedir. Bunun yanında, yerel yönetim kuruluşlarına verilen görevlerin yerine getirilip getirilmediğini de denetlemektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 31).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54, 55 ve 56. maddeleri belediyelerin denetimi ile alakalıdır. Belediyelerde denetimin amaçları aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesi,
- Çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesi,
- Yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek,
- Hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata uydurmak,
- Önceden belirlenen amaç ve hedeflere ulaşmaktır.

2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 55 ve 56. maddelerine göre, yerel yönetim kuruluşlarında iç(hiyerarşik) ve dış(vesayet) denetim yapılmaktadır. Belediyelerde denetim, işlem ve faaliyetlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Belediyenin mali işler dışında kalan işlemleri İç İşleri Bakanlığı tarafından denetlenir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 37, 38, 39, 40 ve 41. maddeleri, İl Özel İdarelerinin denetimi ile ilgili maddelerdir.

3.3.5. Yerel Yönetimlerin Gelir Kaynakları Açısından

Yerel makamların mali kaynakları, Şartın 9. maddesinde yer almaktadır. Türkiye, 9. maddede 3 paragrafa çekince koymuştur. Bunlardan ilki 4. paragraftır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinin 4. paragrafında, yerel yönetimlere sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların olabildiğince izlenebilmesine olanak sağlanması, çeşitlilik arz etmesi ve esneklik özelliği taşıması hükmü yer almaktadır. Bu paragraftan anlaşıldığı üzere, yerel yönetimlere yürüttükleri hizmetler gereği verilen

mali kaynaklar, yerel yönetimlerin harcamalarına yetecek ölçüde olmalıdır. Aynı zamanda harcamalar çerçevesinde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır.

Anayasanın 127. maddesinde, yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanacağı ifadesi yer almaktadır. Anayasada yer alan “görevleri ile orantılı gelir sağlama” ifadesinin oldukça soyut kaldığı görülmektedir. Yerel yönetimlere, bu anayasa hükmü ile güvence verildiği görülmektedir. Fakat bu güvencenin içeriği tam olarak belirtilmemiştir (Yılmaz, 2013: 66). 4. paragraftaki hükmün şarta aykırı olduğunu söylemek yanlış bir ifade olmaktadır. Sadece anayasanın bu hükmü, şartın istediklerine kıyasla içi boş ve soyut kalmıştır.

Bu aşamada yerel yönetim birimlerinin gelirlerine değinmek gerekmektedir. Gelir kaynaklarına genel olarak bakıldığı zaman ülkemizde yerel yönetim birimlerinin gelirlerinin, merkeze bağlı bir sistem anlayışının olduğu göze çarpmaktadır. Genel bir ifade olarak yerel yönetimlerin kendi öz gelirlerinin payının, toplam gelirler içerisinde oldukça az olduğunu söylemek mümkündür (Yeter, 1996: 9).

Yerel yönetim birimlerinden olan belediyelerin gelirlerine bakıldığında dört ana gruba ayrıldığı görülmektedir. Bunlar, devlet gelirlerinden ayrılan paylar, belediyelerin öz gelirleri, devlet yardımları ve olağanüstü gelirlerdir.

- Devlet gelirlerinden paylar: Bu paylar, 2 Temmuz 2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Adı geçen kanunun 2.maddesine göre, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden pay verilir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. Bu kanunda 2012 yılında yapılan değişiklik ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1.50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4.50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0.5’i il özel idarelerine ayrılır.
- Belediyelerin Öz Gelirleri: Belediyelerin öz gelir kaynakları; vergiler, resimler, harçlar, harcamalara katılma payları, ticari ve sınai işletmelerden elde edilen gelirler ve para cezalarıdır (Şengül, 2017: 205).
- Devlet Yardımları: Belediyeler, yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle mükelleflerdir. Bunların yanında halkın genel yararını etkileyen hizmet alanlarında da faaliyet gösterdikleri görülmektedir. Eğitim, kolluk hizmetleri, sosyal yardım gibi birçok hizmet bu faaliyetlere örnek gösterilebilir. Bu tarz hizmetler toplum yararını ilgilendirmesi nedeniyle devlet tarafından da yardım edilmesi gayet doğaldır (Keleş, 2009: 376). Bağış ve yardım gelirleri, merkezi yönetim içerisindeki kurum ve kuruluşların bütçelerindeki ödeneklerden veya kanunla kurulmuş fonlardan ya da özel

kuruluşlardan belirli amaçları gerçekleştirmek üzere belediyelere aktarılan gelirlerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 280-281).

- Olağanüstü Gelirler: Belediyelerin olağanüstü gelirleri, çeşitli devlet bankalarından, İller Bankası'ndan ve başka kuruluşlardan alınan borçlardan oluşmaktadır (Keleş, 2009: 384).

Yerel yönetim birimlerinin gelirlerinin harcamalarıyla orantılı olup olmadığı ile ilgili birçok görüş mevcuttur. Genel olarak bakıldığı zaman iki görüşün egemen olduğu gözlemlenmektedir.

Muratoğlu (2011: 766)' na göre, merkezi idarenin yerel yönetim birimlerine para aktarımında, çeşitli kriterler göz önüne alınmaktadır. Nüfus ve gelişmişlik endeksi gibi kriterler örnek gösterilebilir. Muratoğlu, gelir aktarımında, esneklik ve çeşitliliğin de olması gerektiğini savunmaktadır. Bu bağlamda şartın hükmü ile mevzuatın uyumlu olduğu kanaatine varmaktadır.

Çevikbaş (2012: 56)' a göre, mevzuat hükümleri ile Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın 9. maddesinin 4. paragrafı ile uyumlu değildir. Zaten Türkiye, şartın hükümlerinden en çok mali kaynaklar kısmına çekince koymuştur.

Anayasanın 127. maddesinde yer alan “görevleriyle orantılı gelir sağlama” hükmü gerçekleştirilemeyen anayasa hükümlerinden biridir. Türkiye’de yerel yönetimlerin kanuni sınırlar dâhilinde, oranlarını kendilerinin belirleyebildiği yerel vergi ve harç bulunmamaktadır. Yerel yönetimlere sağlanan mali kaynaklar, görevleriyle de orantılı değildir (Sobacı, 2015: 20-21).

Başka bir açıdan bakıldığı zaman yerel yönetim birimlerinin çoğu, personel giderlerini bile karşılayamaz durumdadır. Bu giderleri karşılamak için devletten yardım almaya çalışan birimler dahi mevcuttur. Yerel yönetim birimlerinin sahip oldukları mali kaynakları serbestçe harcayabilmeleri de mümkün gözükmemektedir. Örneğin, belediyelerin harcamaları Sayıştay, maliye müfettişleri vb. çeşitli kurumlar tarafından denetlenmektedir (İnaç ve Ünal, 2015: 14-17).

AYYÖŞ’ün 9. maddesinin 6. paragrafı da Türkiye’nin çekince koymuş olduğu bir paragraftır. Bu paragrafta, yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine danışılması gerektiği hükmü yer almaktadır. Çoğu madde de olduğu gibi, bu paragraf için de anayasada hüküm bulunmamaktadır. Ancak bu hükümle ilgili yasal düzenlemeler mevcuttur.

AYYÖŞ’ün 9. maddesinin 6. paragrafında yer alan “danışılması gerektiği” ifadesi zorunluluk anlamı içermemektedir. Bu yüzden taraf devletler açısından bir bağlayıcılığı olmadığı sonucuna varmak yanlış olmayacaktır.

Türkiye Şartın 9. maddesinde 3 paragrafa çekince koymuştur. Bunlardan sonuncusu da 7. paragraftır. 9. maddenin 7. paragrafında, mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsil edilme koşulu taşımayacaktır ifadesi yer almaktadır. Yine, yerel yönetim birimlerine hibe verilmesi, yerel yönetim birimlerinin kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak, takdir hakkı kullanmalarındaki özgürlüğü sınırlamayacaktır.

Yerel yönetim birimleri, hizmet ve görevlerini yerine getirirken mali sıkıntılara düşebilmekte ve bu durumda devletten mali yardım talebinde bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin merkezi idareden almak zorunda oldukları yardımlar, yerel yönetimlerin özerkliği ile ters orantılıdır. Yerel yönetimlerin kendi öz kaynaklarıyla sağladıkları gelirler ne kadar düşük ve merkezi idareden aldığı yardımlar ne kadar yüksek ise o kadar az özerklikten bahsedilecektir (Kalabalık, 2005: 527-528).

Merkezi idarenin yaptığı yardımların yanında, Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere destek sağlamak amacıyla yaptığı yardımlar da bulunmaktadır (Eken, 2009: 140). Avrupa Birliği'nin amacı, bölgelerarası gelişmişlik farklarını en aza indirmek ve geri kalmış bölgeleri kalkındırmaktır. Avrupa Birliği, devletlerarası sosyal ve ekonomik birlikteliği sağlamaya yönelik politikalar yürütmektedir (Canalp, 2006: 125). Bu politikalar, bölgelerarası gelişmişlik farklarını en alt düzeye indirme amacına yöneliktir.

Türkiye'de merkez yönetim turistik ve az gelişmiş yerel yönetimleri destekleme maksadı için farklı metotlar kullanmaktadır. Devleti idare eden partiler, sahip olduğu yetkiyi genelde ayrımcılık yapmak suretiyle kendi partilerin kontrolünde olan yerel yönetimler için partizanca kullanmaktadır. Böyle bir uygulama yedinci paragrafa göre aykırıdır (Çelebi, 2003: 79).

Yukarıda anlatılanlardan anlaşıldığı üzere, Türkiye, AYYÖŞ'ün en çok mali özerklikle ilgili maddelerine çekince koymuştur. Yerel yönetimlerle ilgili çıkarılan 5393 ve 5302 sayılı kanunların, bu çekinceleri kaldırmaya yönelik uygulamalar getirdiği söylenebilir. Bu bağlamda, mali özerklikle ilgili çekincelerin kaldırılması gerektiği sonucuna varılabilir.

3.3.6. Yerel Yönetimlerin Birliklere Üye Olabilmeleri Açısından

AYYÖŞ'ün 10. maddesine göre, her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesi, 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu'nun 62, 64 ve 65. maddeleri ve 5355 Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 20. maddesi, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlikler kurabilmesi ile ilgili hükümler içermektedir.

Yerel yönetimlerin, yabancı ülke yerel yönetim birimleriyle kardeş şehir ilişkilerine girmeleri, uluslararası birliklere üye olabilmeleri, 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun gereğince, İçişleri Bakanlığı'nın izni ile yürütülmektedir. Bakanlık bu tarz ilişkilere oldukça sıcak bakmaktadır. Aynı zamanda yaptığı çeşitli uygulamalarla bu tarz ilişkileri desteklediğini açıkça ortaya koymaktadır (Alodalı ve diğerleri, 2007: 6). Bu koşullar altında, Türkiye'nin, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın, yerel yönetimlerin yurtdışı ilişkileriyle ilgili maddesini neden onaylamadığını anlamak mümkün değildir (Keleş, 2009: 195).

Yerel yönetimlerin aralarında birlik kurmalarına, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dışında çeşitli sözleşmelerde de yer verilmiştir. Bu sözleşmenin ilki 1985 yılında imzalanan "Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi" dir. Bu bildirgenin 9. maddesinde, yerel yönetimlerin diğer birimlerle birlik kurabileceğine dair hüküm bulunmaktadır. Yerel yönetimler ortak çıkarlarını korumak adına diğer yerel yönetim birimleriyle birlik kurabilirler. Bu sözleşmelerden ikincisi de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesinde, yerel yönetim birimlerinin diğer yönetim birimleriyle birlik kurma ile ilgili hükümler yer almaktadır (Palabıyık ve Kara, 2006: 97).

Yerel yönetim birimleriyle oluşturulmuş birçok birlikten söz etmek mümkündür (Eken, 2009: 150-151):

- Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi
- Yerel Kalkınmada Avrupa Bilgi Birliği
- Avrupa Sınır Bölgeleri Birliği
- Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği
- Avrupa Çevre Deniz Bölgeleri Konferansı
- Avrupa Bölgeler Asamblesi
- Avrupa Kentler Birliği.

Anayasanın 127. maddesi gereği, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında birlik kurmaları mümkündür. Ancak bu durum, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir. Anayasa hükmünde, "belirli bir kamu hizmetinin görülmesi amacı" ifadesi yer almaktadır. Bu madde hükmünün özerklik şartına uygun olduğunu söylemek doğru bir ifade olmayacaktır (Yılmaz, 2013: 67).

AYYÖŞ'ün 10. maddesinin üçüncü paragrafı da birliklere katılma hususuyla ilgilidir. Türkiye, bu maddeye de çekince koymuştur. Bu paragrafa göre, yerel makamlar, kanunla öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi bu birlikler için en güzel sözleşme örneğidir. Türkiye, bu sözleşmeyi 4 Şubat 1998 tarihinde imzalamış ve 1 Şubat 2000 tarihinde 4571 sayılı kanun ile onaylamıştır. Bu sözleşmeye göre;

- Taraflar, kendi yetki alanları içindeki yerel topluluk veya yönetimler ile diğer taraf devletlerin yetki alanı içindeki yerel topluluk ve yönetimler arasındaki işbirliğini kolaylaştırmayı ve teşvik etmeyi taahhüt ederler. Taraflar, bu amaç için gerek duyulabilecek anlaşmalar ve düzenlemelerin yapılması için çaba göstereceklerdir.
- Taraflar, devletlerarası anlaşma yapılmasını gerekli görürlerse, bu anlaşmalar, sınır ötesi işbirliği ile ilgili yerel topluluk veya yönetimlerin yetkilerini kullanabilecekleri kapsam, şekil ve sınırları belirleyebilir.

AYYÖŞ'ün 10. maddesinin 2. ve üçüncü paragraflarına çekince koyulmasının sebebi, yerel yönetimlerin çeşitli uluslararası birliklere katılmasının milli menfaatler açısından tehlikeli olabileceği düşüncesidir (Muratoğlu, 2011: 770). Bu bağlamda Türkiye'nin, şartın bu paragraflarına koyduğu çekincenin nedeni anlaşılmaktadır. Ancak, Türkiye bu maddelere çekince koymasına rağmen bu maddeler hakkında düzenlemeler yapmıştır.

3.3.7. Yerel Yönetimlerin Yargı Yoluna Başvurabilmesi Açısından

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 11. maddesi, yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurabilme hakkı ile ilgilidir. Yerel yönetimler, kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahiptir. Yargı yoluna başvurmada, iki kriter bulunmaktadır. Bunlar, kendi yetkilerinin serbestçe kullanımında ve özerk yerel yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla başvurmadır.

Anayasanın 125. Maddesinde, idarenin her türlü işlemlerinin yargı yoluna açık olacağı ifadesi yer almaktadır. Yerel yönetim birimlerinin kamu tüzel kişiliğine sahip olmalarının doğal bir sonucu olarak, yerel yönetimler davalı ve davacı pozisyonunda olabilirler (Yılmaz, 2013: 67).

Türkiye'nin çekince koyduğu diğer maddeler gibi 11. madde de, mevzuatta uygulama alanı bulan maddelerden biridir. Yerel yönetimler, merkezi idarenin kararlarına karşı Danıştay ve İdare Mahkemesi'ne başvurabilirler. Hatta anayasaya aykırılık söz konusu ise Danıştay'ın ilgili dairesinin kararıyla, Anayasa Mahkemesi'ne kadar götürebilir (Yeter, 1996: 11).

İdarenin yargı yoluna başvurabilmesi üç yolla olabilmektedir. Birincisi, idarenin bireysel ve düzenleyici işlemlerinin anayasa ve kanunlara uygun olup olmadığının denetlenmesi için yapılan

başvurudur. İkincisi, kanun ve kanun hükmünde kararnamelerin anayasaya uygunluğunun denetlenmesidir. Sonuncusu ise anayasa mahkemesine bireysel başvuru yöntemidir. 12 Eylül 2010 tarihinde, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunma ile ilgili kanun halk oylamasıyla kabul edilmiştir. Ancak, kamu tüzel kişileri Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunamazlar. Dolayısıyla yerel yönetim birimleri de Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuruda bulunamayacaklardır (Muratoğlu, 2011: 771-772).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesi ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 30. maddeleri, bu idarelerin tüzel kişiliğe sahip olduğunu hüküm altına almıştır. Bu maddelerde geçen hükümlerde belediye başkanlarının ve valilerin görev ve yetkileri sayılmıştır. Belediye başkanının görev ve yetkilerinden biri, belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmektir. Aynı hüküm İl Özel İdaresi yönetiminde de geçerlidir. Bu düzenlemelere bakıldığında, şarta aykırı bir durum olmadığı görülmektedir. Bu yüzden, Türkiye'nin bu maddeye koyduğu çekince anlamsız kalmıştır (Çevikbaş, 2012: 58).

Görüldüğü üzere, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 11. maddesi ile Türkiye'nin iç hukuku uyum içerisindedir. Ancak, 11. madde, Türkiye'nin çekince koyduğu maddelerden biri olmuştur. Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda gerekse 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurabilmeleri ile ilgili düzenlemeler mevcuttur.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Yönetme güdüsü, insanlık tarihi kadar eski bir olgudur. İnsanlar, çok eski zamanlardan itibaren belli amaçlar ve ortak çıkarlar için bir araya gelmiş ve çeşitli örgütlenmeler oluşturmaya başlamışlardır. İlk örgütlenme hareketleri, insanların hayatta kalma çabalarından hareketle oluşmaya başlamış ve daha sonraları bu amaçlar gittikçe çeşitlenmeye başlamıştır. Nüfus çoğalmış ve belirli topluluklar halinde devletler oluşmaya başlamıştır. Devletlerin ortaya çıkması ile kamu yönetimi anlayışının gelişmesi eş zamanlı oluşmuştur. İnsanlar bir araya gelerek oluşturduğu “devlet olgusunu” nun da yönetilmesi gerekiyordu. Bu yönetme ihtiyacı, insanların çıkarlar ve ortak amaçları adına onları bu güdüye iten zorunlu bir ihtiyaç olmuştur.

İlk kentlerin oluşumundan bu yana, yerel yönetimler de bu oluşumlarda kendini göstermeye başlamıştır. İlk çağlardaki “antik site” adı verilen en küçük demokratik idari birimler, bugünkü yerel yönetim sistemlerinin temelini oluşturmaktadır. Kentlerin yıkılıp yerine yenilerinin gelmesiyle sadece adı değişen bu küçük idari birimler, tarih boyunca süregelen bir akımın parçası olmaya devam etmiştir. İlk başlarda küçük yerel idari birimler olarak ortaya çıkan bu sistem, 16. yüzyıldan itibaren yerini ulus-devlet anlayışına bırakmıştır. Ulus devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte yönetim anlayışında da değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Daha önceki dönemlerde temel kurum olan kentler yerini, il, ulus ve imparatorluk gibi daha geniş birimlere bırakmıştır. Ulusçuluk kavramı ile birlikte devlet, kente oranla üstün bir konuma gelmiştir.

Günümüzdeki yerel yönetimler 1789 Fransız İhtilali’nden sonra ortaya çıkmaya başlamıştır. 1789 Fransız İhtilali ile yayılan eşitlik, milliyetçilik ve liberalizm gibi akımlar birçok ulus devleti etkilemiştir. Büyük imparatorluklar içerisinde yaşayan azınlık kesimler önce özerkliklerini daha sonra da bağımsızlıklarını kazanarak, ulus devletlerin parçalanmasına yol açmıştır. Değişen dünya düzeni ile ulus devletlerin parçalanıp, yerelleşme eğilimlerinin başlaması, yakın zamanlı gelişen olaylar olmuştur. Yerelleşme eğilimlerinde temel amaç, ulus devletlere ihtiyaç duyulmaksızın vatandaşların kendi kendilerini yönetme çabalarıdır. Yine merkezi yönetimin, kamu yönetiminin sorunlarını çözmede yetersiz kalması, ekonomik baskıların etkisi, katı bürokrasi yaklaşımı ve sistemlerin hantal işleyişi, merkezi yönetim sisteminin yerini yerelleşmeye bırakmasına sebebiyet vermiştir. Özellikle 1980’lerden sonra “yeni kamu yönetimi anlayışı” ile birlikte yerelleşme düşüncesi hız kazanmıştır. Bu süreçte, özelleştirme, yetki devri ve yetki genişliği gibi ilkeler, yerel yönetimlerin önemi artıran ilkeler olmuştur. Avrupa Birliği’nin kurulmasıyla yerel yönetimlerin alanında yaşanan birçok gelişme aynı zamanda bu idarelerin önem kazanmasını sağlamıştır. Avrupa Birliği, yerel yönetim birimlerine öncelikle yer vermiş ve kendisine üye olmak isteyen

devletlerin de bu yönde eğiliminin olması gerektiğine hükmetmiştir. Özellikle “subsidiarity”(yerellik) ilkesi, o dönemin popüler ilkesi olmuş ve birçok anlaşmada yer almıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 1985 yılında imzalanmasıyla birlikte yerel yönetimlerle ilgili önemli bir adım atılmıştır. AYYÖŞ ile birlikte yerel yönetimlerde değişim ve reform anlayışı Avrupa Birliği Anlaşmalarında kendisine yer bulmuştur.

Değişen dünya düzenine Türkiye'nin kayıtsız kalması beklenemezdi. Zaten Osmanlı Dönemi'nden beri idari alandaki yenilenme çalışmaları daima Batı'dan referans alındığından, yeni dönemde de tekrar Batı'ya yönelmek Türkiye için hiç de zor olamayacaktır. Bu bağlamda Avrupa Birliği'ne üye olma isteği, ülkemizdeki yerel yönetimlerdeki yenilenme çalışmalarını etkileyen önemli sebeplerden biri olmuştur. Türkiye, Avrupa Birliği'ne üye olma sürecinde, Avrupa Birliği'nin zorunlu kıldığı, özellikle yerel yönetimlerle ilgili konuları, iç mevzuatında düzenleme yoluna gitmiştir.

Türkiye Avrupa Birliği'ne üye olmak için çeşitli girişimlerde bulunsa da her şeyden önce Türkiye bir Avrupa Konseyi üyesidir. Avrupa Konseyi'nin böyle önemli bir konuda ortaya koyduğu anlaşmayı imzalamaması beklenemezdi. AYYÖŞ'e göre, yerel yönetimlerin yetkileri anayasa ya da kanunlarla belirlenecektir. Yerel yönetimler, kanuni sınırlar çerçevesinde, başka birimlerin yetkilerine bırakılmayan alanlarda faaliyette bulunma hakkına sahip olacaktır. Kamu hizmetleri yerine getirilirken vatandaşa en yakın birim bu görevi üstlenecek ayrıca yerel yönetim birimlerine verilen yetkiler tam ve münhasır olacaktır. Bu yetki ve sorumlulukları zayıflatacak ya da ortadan kaldıracak tasarruflarda bulunulmayacaktır. Yerel yönetim birimlerini doğrudan ilgilendiren konularda, plan ve karar alma süreçlerinde, yerel yönetim birimlerine olanaklar ölçüsünde başvurulacaktır. Sayılan bu maddeler, AYYÖŞ'ün özerklikle ilgili maddeleridir. AYYÖŞ'e göre yerel yönetimlerin özerkliği, kanuni sınırlar çerçevesinde kendi yetki alanlarına giren konularda, yerel halkın çıkarlarını da koruyarak, kendi başlarına karar verme hakkıdır. AYYÖŞ içerisinde özerk yerel yönetim ilkesinden sonra, idari ve mali özerklikle ilgili hükümler yer almaktadır. Bir yerel yönetimin özerkliğinden bahsedebilmek için hem idari özerkliğin hem de mali özerklik sağlanmalıdır. İdari özerkliğin gerçekleşebilmesi için iki koşulun bir arada bulunması gerekir. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin kesin ve yürütülebilir kararlar alması, ikincisi ise aldıkları kararları uygulayacak hareket serbestisine sahip olmalarıdır. Bu iki şart, bir yerel yönetim biriminin idari özerkliği için olmazsa olmaz şartlardır. Bir yerel yönetim birimi kesin ve yürütülebilir kararlar alıyor ve bu kararları serbestçe uygulayabiliyor diye o yerel yönetim biriminin özerkliği tamdır denilemez. Tam bir özerklikten bahsedebilmek için, idari özerkliğin yanında bir de mali özerkliğin de bulunması gerekir. Yerel yönetim birimleri, kamu hizmetlerini yerine getirirken mali açıdan kendini rahat hissetmelidir. Kamu hizmetlerini karşılayacak ölçüde gelir kaynaklarına sahip olmalı ve bu sayede ne kadar özerk bir birim olduğunu ortaya koymuş olmaktadır.

İdari özerklikle ilgili AYYÖŞ’de yer alan önemli bir madde, yerel yönetimlerin idari denetimi ile ilgilidir. AYYÖŞ’ün 8. maddesinin 3. paragrafına göre, yerel yönetim birimlerinin denetimleri, denetlenecek konunun önemiyle orantılı olmalıdır. Bu doğrultuda, AYYÖŞ’e göre, yerel yönetim birimlerine uygulanacak idari denetimin boyutu “hukuka uygunluk” açısından yapılmalı, “yerindelik” denetimine başvurulmamalıdır. Türkiye, AYYÖŞ’ün 8. maddesinin 3. paragrafına çekince koyarak bu konuda, “yerindelik denetimine” devam edeceğini açıkça ortaya koymuştur. Ancak bu konuda 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 55. maddesine göre, “belediyelerde iç ve dış denetim yapılır; denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar”. Aynı hüküm 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 38. maddesinde de yer almaktadır. Bu kanunlardaki hükümlerle birlikte, ağır vesayet anlayışının zayıflatıldığı, hukuka uygunluk denetimine yer verildiği gözlemlenmektedir. Bu hükümler, yerel özerklik açısından önemli adımlar olarak görülebilir. Ancak yine de 1982 Anayasası’nın 125. maddesinde yer alan, “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idaresinin 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” hükmü hala daha yerindelik denetimine müsaade eden bir hükümdür. Bu bağlamda, anayasa maddesi AYYÖŞ hükmü ile uyum içerisinde değildir. Eğer AYYÖŞ ile tam bir uyum aranıyorsa, bu anayasa maddesinin değiştirilmesi gerekir. Mali özerklik çerçevesine inceleme yapıldığında, Türkiye’nin koyduğu 10 çekincenin 3 tanesi sadece mali kaynaklarla ilgili olmuştur. 9. maddeye koyulan çekincelerin, 4. paragraftaki hükme koyulan çekince hariç, Türkiye’nin iç hukukunda çeşitli düzenlemelerle yerine getirildiği görülmektedir. 9. maddenin 6. paragrafında yer alan “yeniden dağıtılan kaynakların, yerel yönetim birimlerine tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine danışılması gerektiği” ifadesi, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun birlik kurulmasını öngören 20. maddesinde kendisine yer bulmuştur. 9. maddenin 4. paragrafına göre, yerel yönetimlerin gelirlerinde, yaptıkları harcamalardaki gerçek artışların izlenebilmesine olanak tanıyacak şekilde düzenlemeler yapılması gerekmektedir. Bu madde incelendiğinde, Türk iç mevzuatında böyle bir hükme rastlanmadığından dolayı, Türkiye’nin bu hükme çekince koyması yerinde görülebilir.

AYYÖŞ’ün yerel yönetimlerin birlik kurmalarına izin verdiği 10. maddesinin 2 ve 3. paragrafları da Türkiye tarafından çekince koyulan maddelerdendir. Türkiye’nin bu anlaşma maddesine koyduğu çekinceye rağmen, Türk iç mevzuatında bu madde ile uyumlu bir hüküm olduğu görülmektedir. Bu hüküm de anayasanın 127. maddesinde yer alan “birlik kurabilme” hükmünden başkası değildir. Bu paragraflar incelendiğinde çekincelerin yersiz kaldığı görülmektedir. Burada yalnızca, yerel yönetim birimlerinin birliklere üye olurken veyahut yine diğer yerel yönetim birimleriyle birlikte birlik kurarken Bakanlar Kurulu iznine bırakılmaları, özerkliği azaltıcı bir boyut içermektedir.

Son olarak, Türkiye'nin çekince koyduğu AYYÖŞ'ün 11. maddesine göre yerel yönetimler, özerk yönetim ilkelerinin korunması bağlamında yargı yoluna başvurabilme hakkına sahiptir. Türk iç mevzuatı incelendiğinde, AYYÖŞ'ün 11. maddesinin, 1982 Anayasası'nın 125. maddesi ile uyumlu olduğu dikkatleri çekmektedir. Bu aşamada, 11. maddeye koyulan çekincenin anlamsız kaldığı sonucuna ulaşılabilir.

Görüldüğü üzere, Türkiye AYYÖŞ'ün 10 maddesine çekince koyarak bu anlaşmayı imzalamıştır. O dönemin şartlarına bakıldığında, koyulan çekinceler haklı sebeplere dayandırılabilir. Özerkliğin tanınmak istenmemesinin nedenler arasında, ülkenin üniter yapısının bozulacağı endişesi, etnik ve mezhepsel ayrışmalara gidilebileceği hatta bu ayrışmanın ülkeyi federalizme kadar götürebileceği endişesi yer almaktadır. Ancak yine değişen koşulların burada dikkate alınması gerekmektedir. Anlaşmalar, değişen koşullara göre revize edilebilir ve günün şartlarına uygun hale getirilebilir. Günümüz koşullarında yapılan birçok kanuni düzenleme ile Türkiye'nin AYYÖŞ'ün en azından 8 maddesine koyduğu çekincelerin anlamsız kaldığı görülmektedir. Özellikle 2000'li yıllarda yapılan yerel yönetim reform çalışmaları, 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na bakıldığında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hükümlerinin önemli bir kısmının benimsemiş oldukları görülür. Bu bağlamda, Türkiye'nin AYYÖŞ'ün 8. maddesinin 3. paragrafı ile 9. maddesinin 4. paragrafına koyduğu çekinceler dışındaki 8 madde için koyulan çekinceler günümüz koşullarında anlamını yitirmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda, yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili önemli ilkeler yer almaktadır. Türkiye de bu ilkeleri olabildiğince kendi iç hukukuna dahil etmeye çalışmış bazı maddelerine de çekinceler koymuştur. Ülkemiz, AYYÖŞ'ün özellikle idari ve mali özerklik konusunda getirdiği hükümleri gerçekleştirecek bir idari yapı gerçekleştirmesi gerekmektedir. 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'yla, il özel idarelerinin, belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin idari ve mali özerkliğe sahip birimler olduklarına dair ifadeler yer almıştır. İdari ve mali özerkliklere sahip olmalarının kanunlarda yer alması, yerel yönetim birimleri için önemli bir olgudur. Ancak bunun uygulamalarda da yerine getirilmesi gerekir. Özellikle mali özerklik bağlamında yerel yönetim birimlerine daha çok yetki verilmesi gerekmektedir. Görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanmalı ayrıca oranlarını kendilerinin belirleyebileceği vergileri çıkarmalarına izin verilmelidir. Belediyeler, kendilerine ait organlarına sahip, bu organları oluştururken daha fazla hareket serbestisine sahip ve daha fazla gelir kaynaklarına sahiptir. Ancak belediyeler, mali kaynak bakımından merkezi idareye bağımlıdır. Bu durum yerel yönetim birimleri açısından, merkezi yönetimin baskısını hissetme bağlamında sorun yaşatmaktadır. Yerel yönetim birimi, merkezi yönetime bağlı hala gelmekte ve merkezi yönetim de idari vesayetten kaynaklanan yetkisini kullanmaktadır. Bunun sonucu olarak da hizmette

aksaklıkların olması ve yerel halka istenilen hizmetlerin götürülememesi gibi durumlar ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin sorunlarına genel olarak bakıldığında, merkezi ve yerel yönetimler arasında yetki ve görev karmaşası göze çarpmaktadır. Kanunlara baktığımızda yerel yönetim birimlerinin görevleri tek tek sayılmıştır ancak yine de birçok sorunu merkezden çözme eğilimi devam etmektedir. Bu da yerel yönetim birimlerinin özerkliğini zedelemektedir. Yerel yönetimler üzerinde merkezin ağır vesayet yetkisi vardır. Bu ağır vesayet durumunun kaldırılması, yerel yönetim birimlerinin özerkliğini artıran bir uygulama olacaktır. Yerel yönetim birimlerinin merkezden denetlenmesi yerine, yerel düzeyde kurulacak denetim sistemi uygulamasına geçilebilir. Yine bir başka sorun, yerel yönetim birimlerindeki yöneticilerin bir kısmı yerel halk tarafından seçilip göreve gelirken, bir kısmı da atama yoluyla iş başına gelmektedir. Bunun en güzel örneği il idaresini temsil eden validir. Vali, merkezden atama yoluyla iş başına gelmekte ve il idaresinin başında yer almaktadır. Son çıkarılan kanunda valinin baskın rolü azaltılmış olsa da atama yoluyla değil de yerel halkın seçmesi şeklinde iş başına gelmesi çok daha demokratik ve özerkliği artırıcı bir uygulama olacaktır. Yine birçok kez söylendiği üzere, yerel yönetim birimlerine görevlerine uygun olarak gelir kaynağı sağlanmalıdır. Yerel yönetim birimlerinin öz gelirleri toplam pay içinde artırılmalıdır. Son olarak, yerel yönetim birimlerinin yerel hizmetleri yerine getirirken merkezden bağımsız, idari ve mali açıdan tam özerk durumda olması gerekmektedir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- Acar, Fatih, Aydın, Fazıl (2013), **Tüm Yönleri ile Belediye Gelirleri (Vergiler, Harçlar, Ücretler, Katılım Payları)**, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara.
- Akçakaya, Murat (2017), “Yeni Yönetim Anlayışının Yerel Yönetimlere Yansıması”, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 4(9), 105-130.
- Akgül, Bircan (2012), **Belediye Yöneticileri Gözünden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının İncelenmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akyol, İ. Tanju (2012), **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Alada, B. Adalet (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimleri Özerklik Meselesi Üzerinden Yeniden Düşünmek”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 17(4), 5-44,
- Alagöz, A. Emine (2011), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”, **Bilge Adamlar Stratejik Araştırmalar Merkezi**, <http://www.bilgesam.org/incele/753/-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti-ve-turkiye/>, (15.09.2017).
- Alodalı, M. Fatih vd. (2007), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı**, (3), 1-11.
- Apan, Ahmet (2006), “Avrupa Birliği Mevzuatında Yerellik(Subsidiarity) İlkesi”, **Türk İdare Dergisi**, (450), 29-42.
- Arıbaş, N. Nazlı (2015), “İngiltere ve Fransa’da Merkez-Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak”, **Akademik Yaklaşımlar Dergisi**, 6(1), 1-17.
- Aydemir, Süleyman Ruhi (2001), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Işığı Altında Türk Yerel Yönetimleri”, **Mevzuat Dergisi**, (45).
- Aytaç, Fethi (1989), “Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler”, **Türk İdare Dergisi**,
- Bağlı, Mehmet Selim (2011), “Alman Yerel Yönetim Yapısı”, **Türk İdare Dergisi**, (473), 43-73.
- Batal, Salih (2010), “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı ile Mukayeseli Değerlendirmesi”, **Mevzuat Dergisi**, (147), [https://www.mevzuatdergisi.com/2010/03a/03.htm\(25.02.2018\)](https://www.mevzuatdergisi.com/2010/03a/03.htm(25.02.2018)).

- Biricik, Uğur (2014), **Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Türkiye**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Bozkurt, Enver ve Özcan, Mehmet (2001), “Subsidiarite İlkesi (İkincilik ilkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Sürecine Etkisi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları**, 6(1), 1-21.
- Bozlağan, Recep ve Demirkaya Yüksel (2008), **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Bulgan, Erkan (2008), **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Canalp, Ekrem (2006), **Avrupa Birliği Hukukunun Üye Ülkelerin Yerel Yönetimleri Üzerindeki Etkileri**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Coşkun, Bayram (1996), “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 5(3), 35-47.
- Çağdaş, Tülin (2011), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, xxx(I), 391-416.
- Çelebi, Talat (2003), **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de İdari Vesayet Uygulamasının Değerlendirilmesi**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çevikbaş, Rafet (2012), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Türk İdare Dergisi**, (475), 33-62.
- Çoker, Ziya (1981), “Yeniden Düzenleme Çalışmalarında Yöntem: İçişleri Bakanlığı İç Düzen Örnek Olay”, **Amme İdaresi Dergisi**, 14(3), 72-81.
- _____ (1992), “Yerel Yönetimin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 1(2), 62-64.
- Çolak, Hikmet (2004), **Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Demiray, Kemal (1990), **Temel Türkçe Sözlük**, 3. Baskı, İnkılap Kitabevi, İstanbul.
- Demirhan, Habip (2013), **Yerel Yönetimler ve Mali Tevzin; Avrupa Birliği ve Türkiye Uygulamaları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Demirkaya, Yüksel, “Birleşik Avrupa’nın Yerelleşme Politikası”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Ed.), **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı *içinde* (29-44), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1995), **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayınları, Nr. 374, Ankara.
- Egeli, Haluk ve Diril, Funda (2012), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi”, **Sayıştay Dergisi**, (84), 25-44.
- Eken, İhsan (2009), **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Hükümleri Çerçevesinde 5393 Sayılı Belediye Yasası ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Emini, T. Filiz (2009), “Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri”, **Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 16(2), 31-48.
- Erkul, Hüseyin (2013), **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 2. Baskı, Detay Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (2017), **Kamu Yönetimi**, 10. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Geray, Cevat (1997), “Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 6(1), 53-76.
- Gölcüklü, F. ve Gözübüyük, Ş. (1994), **Avrupa İnsan hakları Sözleşmesi ve Uygulaması**, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Gözler, Kemal (2008), **İdare Hukukuna Giriş**, 8. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözüaçık, Halil (2014), **5393 ve 6360 Sayılı Kanunların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Değerlendirilmesi**, Bahçeşehir Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü.
- Gözübüyük Ş. ve Akıllıoğlu T. (1992), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 5. Baskı, Ankara.
- Güdük, Mehmet (2007), **Yerel Özerklik Açısından Belediyelerin Mali Yeterliliği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Güler, A. Birgül (2003), “Devlette Reform”, **Mimarlar Odası**, <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf>, (12.10.2017).
- _____ (2013), **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım**, 4. Baskı, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara.
- Günday, Metin (2003), **İdare Hukuku**, 7. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara. http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coktaraflioz/ak/turkce/001_tur.pdf,
- İnaç Hüsamettin ve Ünal, Feyzullah (2006), “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (16), 125-140.

- İnaç, Hüsamettin ve Ünal, Feyzullah (2015), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (17), <http://dergipark.gov.tr/dpusbe/issue/4759/65372>, (20.12.2017).
- Kalabalık, Halil (2005), **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kalko, Ümit (2010), **Avrupa Birliği Uyum Sürecinin Türkiye’de Yerel Yönetimlere Yansımaları**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kara, Mustafa ve Palabıyık, Hamit (2006), “Mahalli İdare Birlikleri Kanunu- Toplum Kalkınması ve Çanakkale Köy Birlikleri”, **Türk İdare Dergisi**, (450), 95-116.
- Karaer, Tacettin (1990), “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, **Amme İdare Dergisi**, 23(3), 47-67.
- Kayan, Kenan (2015), “Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun Getirdiği Yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi’nin Uygulamaları”, **Yalova Sosyal Bilimler Dergisi**, (9), 199-224.
- Kayıkçı, Sabrina (2003), “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 12(3), 22-47.
- Keleş, Ruşen (1993), “İspanya’da Yerinden Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 2(4), 11-22.
- _____ (1995), “Hizmette Halka Yakınlık(Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 4(1), 3-14.
- _____ (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 4(6), 3-19.
- _____ (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 4(6), 3-19.
- _____ (1998), “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7(2), 3-10.
- _____ (2009), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 6. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, Ruşen ve Mengi, Ayşegül (2002), “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Doğru”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 11(4), 6-24.
- Koçdemir, Kadir (1999), “Mukayeseli Mahalli İdareler Tarihi ve Perspektifler(İngiltere, Fransa, Almanya ve Türkiye)”, **Türk İdare Dergisi**, (424), 97-122).

- Marşap, Göksel (2008), **Yeni Kamu Yönetimi Çerçevesinde Yerellik İlkesi Açısından Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajansları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Meriç, Osman (1992), “Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 1(2), 57-60.
- Muratoğlu, Tahir (2011), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku”, **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, 69(1-2), 737-775.
- Nadaroğlu, Halil (2001), **Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, 7. Baskı, Beta Yayınları, Kırklareli.
- Nalbant, Atilla (1996), “Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (II) Uygulama: İtalya ve İspanya Örnekleri”, **Amme İdare Dergisi**, 29(3), 17-55.
- Oytan, Muammer (1991), “Yargılamanın, Yargılama Teknikleri İle Sınırlandırılması”, **Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi: İdari Yargı**, Birinci Kitap içinde (149-158), Danıştay Yayınları, Nr. (53), Ankara.
- Önen, S. Mustafa ve Eken, İhsan (2016), “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 15(56), 216-234.
- Özbudun, Ergun (2008), **Türk Anayasa Hukuku**, 9. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Özel, Mehmet (2000), “Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme İlkesi: Yerellik (Subsidiaritaet)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 9(3), 25-43.
- Özgür, Hüseyin ve Kösecik Muhammet (2005), “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Ed.), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**, 1. Baskı içinde (1-20), Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Parlak, Bekir (2014), “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **TESAM Akademi Dergisi**, 1(1), 7-40.
- Parlak, Bekir ve Ökmen, Mustafa (2016), **Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Teori ve Uygulama**, 5. Baskı, Ekin Yayınları, Bursa.
- Pıtırılı, Ali (1989), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Türk İdare Dergisi**, 59-72.
- Sevinç, Hüseyin (2014), “Değişim ve Kurumsal Yapılandırma Süreci: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi(MEHTAP)”, **Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 7(35), 730-747.
- Sobacı, M. Zahid (2015), “Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Uyumu: Özerklik Miti”, **Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı**, (120), 7-30.
- Sula, B. Makbule Şükran (2017), **Avrupa Yerel Yönetimler Yerindenlik İlkesi Çerçevesinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Şengül, Ramazan (2017), **Yerel Yönetimler**, 8. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- TBMM (1978), “III. Ecevit Hükümeti Hükümet Programı”, <https://www.tbmm.gov.tr/hukümetler/HP42.htm>,(15.04.2018).
- Toksöz, Fikret vd (2009), **Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, Tesev Yayınları, İstanbul.
- Tortop, Nuri (1991), “Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı”, **Amme İdare Dergisi**, 24(4), 4-9.
- _____ (1994), “İspanya’da Yerel İdareler ve Mali Olanakları”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 3(6), 57-60.
- _____ (1996), “Fransa’da Yerel İdare Bütçeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 5(1), 15-22.
- Tortop, Nuri (1996), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 5(5), 3-13.
- Tosun, K. Elif (2007), “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum Kuruluşları”, **Paradoks, Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi**, 3(2), 1-16.
- Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (1995), **Yerel Yönetimler Sorunlar, Çözümler**, TÜSİAD Yayınları, Nr.95-9/184, İstanbul.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi (1966), **Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi**, 2. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi (1991), **Kamu Yönetimi Araştırma Projesi**, 1. Baskı, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Türkoğlu, İrfan (2009), **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, 1. Baskı, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- _____ (2012-2013), “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 17-18(26-27-28-29),41-70.
- Uçar, Ahmet (2004), “Belediye Hizmetlerinin Etkinliği Açısından Hizmette Yerellik İlkesi İle Yönetişim Kavramı Üzerine Bir İnceleme”, **Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 2(1), 96-107.
- Ulusoy, Ahmet ve Akdemir, Tekin (2013), **Mahalli İdareler-Teori-Uygulama-Maliye**, Seçkin Yayıncılık,
- Urhan, V. Feyza (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Sayıştay Dergisi**, (70), 85-102.
- URL, <http://rm.coe.int/congress-tavsiyekararı4042017>, (04.04.2017).

URL, <http://www.tbb.gov.tr>, (02.11.2017).

URL, <http://www.tbmm.gov.tr>, (18.12.2017).

URL, <http://www.tdk.gov.tr>, (14.09.2017).

Uyar, Hakkı (2004), “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe, **Aydınlanma** **1923**, (51), 1-8.

Uzun, Turgay, “Avrupa Birliği’ne Giriş Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları”, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Ed.), **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, 1. Baskı içinde, (73-98), Alfa Yayıncılık, İstanbul.

Yalçındağ, Selçuk (1989), “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **Amme İdare Dergisi**, 22(1), 33-66.

Yamaç, Müzehher (2014), “İngiltere’de Yerel Yönetimler”, **Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Metinler**, (4), 1-21.

Yeter, Enis (1996), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 5(1), 3-13.

Yeter, Enis ve Koçdemir, Kadir (1997), “Federal Almanya’da Yerel Yönetimlerin Bütçe Yapısı (I)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 6(2), 46-63.

_____ (1997), “Federal Almanya’da Yerel Yönetimlerin Bütçe Yapısı (II)”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 6(3), 78-88.

Yılmaz, Hakan vd. (2012), **Yerel Yönetimler Maliyesi**, 1. Baskı, Mali Hizmet Yayınları, Ankara.

Yılmaz, Nusred (2013), **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Türkiye’deki Yasal Düzenlemelerin İncelenmesi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Turgut Özal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yumurtacı, Çağlar (2005), **Avrupa Konseyinde Danışman Bir Organ: Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü,

Zengin, Eyüp (1994), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye”, **Türk İdare Dergisi**, 66(403), 195-204.

Zeyrekli, Sedef ve Ekizceleroğlu, Rengül (2007), “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik(Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 16(3), 29-48.

ÖZGEÇMİŞ

Merve ÖZTÜRK 31.05.1990 tarihinde Erzurum'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini sırasıyla 100. Yıl İlköğretim Okulu, Bener Cordan İlköğretim Okulu ve Trabzon Lisesi'nde tamamladı. Lisans eğitimine, 2007-2008 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünde başladı. 2012-2013 eğitim ve öğretim yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda yüksek lisans öğrenimine başladı. 2013 yılının Eylül ayında Vakıfbank bünyesinde çalışmaya başladı ve aynı yerde çalışmaya devam etmektedir.

Merve ÖZTÜRK, evli olup, bir kız annesidir.