

T.C
MİMAR SİNAN GÜZEL SANATLAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SOSYOLOJİ ANABİLİM DALI
GENEL SOSYOLOJİ VE METODOLOJİ PROGRAMI

TÜRKİYE'DE BELEDİYE BAŞKANLARININ AVRUPA YEREL YÖNETİMLER
ÖZERKLİK ŞARTI'NA İLİŞKİN ALGI VE YAKLAŞIMLARI

(Yüksek Lisans Tezi)

Hazırlayan:
20136186 İdris ALTİN

Danışman:
Doç. Dr. Şükrü ASLAN

İSTANBUL-2015

T.C
MİMAR SİNAN GÜZEL SANATLAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SOSYOLOJİ ANABİLİM DALI
GENEL SOSYOLOJİ VE METODOLOJİ PROGRAMI

TÜRKİYE'DE BELEDİYE BAŞKANLARININ AVRUPA YEREL YÖNETİMLER
ÖZERKLİK ŞARTI'NA İLİŞKİN ALGI VE YAKLAŞIMLARI

(Yüksek Lisans Tezi)

Hazırlayan:
20136186 İdris ALTIN

Danışman:
Doç. Dr. Şükrü ASLAN

İSTANBUL-2015

İdris ALTIN tarafından hazırlanan **Türkiye’de Belediye Başkanlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na İlişkin Algı ve Yaklaşımları** adlı bu çalışma aşağıda adları yazılı jüri üyelerince Oybirliğiyle / ~~Oyçokluğuyla~~ Yüksek Lisans Tezi olarak Kabul Edilmiştir.

Kabul (Sınav) Tarihi : 31 / 08 / 2015

(Jüri Üyesinin Ünvanı , Adı , Soyadı ve Kurumu) :

İmzası :

Jüri Üyesi : Doç.Dr.Şükrü ASLAN (Danışman)

Jüri Üyesi : Doç.Dr.Yıldırım ŞENTÜRK

Jüri Üyesi : Doç.Dr.Besime ŞEN
(MSGSÜ Şehir ve Böl. Planlama Öğr.Üy.)



İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa no.</u>
ÖNSÖZ	III
ÖZET.....	V
SUMMARY	VII
SEMBOLLER	VIII
TABLO ve GRAFİK LİSTESİ	IX
1. GİRİŞ: ARAŞTIRMANIN AMACI, EVRENİ, SÜRECİ ve YÖNTEMİ.....	1
2. KURAMSAL VE KAVRAMSAL TARTIŞMALAR.....	11
2.1. Yerel Yönetim: Tanım, İnşa ve Kriterler	11
2.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Kökeni	15
2.3. Yerel Yönetimlerin Amaç ve İşlevleri	16
2.4. Yerel Yönetimlerde Kamusal Hizmetlerin Sınırları.....	21
2.5. Yerel Özerklik	23
3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE ÖZERKLİK TARTIŞMALARI	41
3.1. 1980 Öncesi Yerel Özerklik Tartışmaları.....	42
3.2. 1980 Sonrası Özerklik Tartışmaları	48
4. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI.....	52
4.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Hukuki Dayanağı ve Kapsamı.....	55
4.2. Avrupa Birliği’nin Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Yaklaşımı	63
4.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na İlişkin Türkiye’nin Durumu..	65
4.3.1. Türkiye’nin Kabul Ettiği Maddeler.....	66
4.3.2. Türkiye’nin Çekince Koyduğu Maddeler	71
5. TÜRKİYE’DE BELEDİYE BAŞKANLARININ AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI’NA İLİŞKİN ALGI ve YAKLAŞIMLARI... 77	77

5.1. Katılımcılık ve Temsiliyet.....	84
5.2. İdari Örgütlenme ve Personel İstihdamı.....	91
5.3. Kaynak Paylaşımı (Mali Özerklik).....	94
5.4. Yetki Devri (İdari Özerklik).....	104
5.5. Yerel Makamların Yasal Korunması.....	113
5.6. Yerel Makamların İdari Denetimi	118
5.7. Birlik Kurma ve Birliklere Katılma.....	123
6. SONUÇ	137
7. EK-1: SAHA ÇALIŞMASINDA KULLANILAN ANKET FORMU	143
EK-2: SAHA ÇALIŞMASINA KATILAN BELEDİYELERİN SİYASİ PARTİ BAZINDA İL DAĞILIMI HARİTASI.....	148
EK-3: AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE ONAYLANMASININ UYGUN BULUNDUĞUNA DAİR KANUN	149
EK-4: AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI YEREL YÖNETİMLERİN İŞLERİNE KATILMA HAKKINA İLİŞKİN EK PROTOKOL	156
EK-5: 2009-2013 YILLARI ARASINDA GÖREVDEN ALINAN BELEDİYE BAŞKANLARINA İLİŞKİN SORU ÖNERGESİ	161
8. KAYNAKLAR	163
9. ÖZGEÇMİŞ	171

ÖNSÖZ

17. yüzyıldan itibaren güçlenerek süregelen ‘ulus-devletler’, 1990’lı yıllardan itibaren teknolojinin de gelişmesiyle beraber küreselleşen dünyada yerini yerel yönetimlerin güçlendiği ‘kent-devletlere’ bırakmıştır. Sivil toplum kuruluşları, meslek odaları, belediyeler gibi yerel yönetimlerde hizmet üreten kurum ve kuruluşlar bir araya gelerek buldukları kentlerin kalkınması ve küresel sisteme uyum sağlaması için koordineli hareket etmekte. Sosyal, kültürel ve ekonomik anlamda güçlenen kentler, merkezi yönetime karşı, yerelleşme talepleri ortaya koymaktalar. Küreselleşen dünyada ortaya çıkan bu taleplerin karşılanması için her ülke öncelikli olarak; tarihsel sürecine, yönetim geleneğine, sosyolojik yapısına uygun olarak yerel özerklik uygulamaları geliştirmiştir. Böylece demokrasiler güçlenmiş ve zaman içerisinde “temsili demokrasiler” yerini insan odaklı “katılımcı demokrasilere” bırakmıştır.

Türkiye gibi, temsili demokrasiden katılımcı demokrasilerin geçiş aşamasında olan ülkeler küreselleşme yarışında yerini alabilmek için Avrupa Birliği, Avrupa Komisyonu, Dünya Ticaret Örgütü, Dünya Bankası gibi uluslararası kurum ve kuruluşlara dahil olmakta ve çıkarılan reform çalışmalarını kısmen de olsa desteklemektedir. Örneğin, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için Avrupa Komisyonu tarafından 1985 yılında imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı imzalanmış, ne var ki yerel yönetimleri mali, idari ve siyasi alanlarda merkezi yönetime karşı özerk kılabacak bazı madde ve paragraflara çekince konulmuştur. İlgili Şart’ın bazı madde ve paragraflarına çekinceler konulurken yerel makamların görüş ve önerileri dikkate alınmamıştır. O kadar ki en önemli yerel yönetim kurumları olan belediyelerin bu konuya ilişkin algı ve yaklaşımları bu gün bile yeterince bilinmemektedir. Gerek yerel yönetim birimlerinin yöneticileri ile merkezi yönetimin aktörleri arasında zaman zaman görülen gerilimler gerekse siyasi partilerin kendi aralarında yerel yönetimlerin işlevlerine ilişkin görüş ayrılıkları bu konunun Türkiye’nin siyasi ve aktüel gündeminde çok önemli bir yer tuttuğunu göstermektedir. Tezin çıkış noktası da budur.

Dolayısıyla çalışmanın amacı, Türkiye’de belediye başkanlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na ilişkin düşünce, yaklaşım, değerlendirme ve uygulamalarını anlamak ve bu konuda ortaya çıkan farklılıkları, küresel dünyanın beklentilerini Türkiye’nin bu konudaki politikası bağlamında tartışmaktır. Araştırma sonucunda hazırlanmış çözüm önerileri, yerel yönetimler ve yerel özerklik alanlarında yürütülecek çalışmalarda bir nebze de olsa katkı sağlamayı hedeflemektedir.

Çalışmanın planlanması, yürütülmesi ve düzenli bir biçimde kaleme alınması aşamalarında yol gösteren ve yardımlarını esirgemeyen danışmanım Doç. Dr. Şükrü ASLAN’a; akademik ve idari iş yoğunluğunda jüri üyeliğimi kabul eden Doç. Dr. Besime ŞEN ve Doç. Dr. Yıldırım ŞENTÜRK’e; yoğun programları arasında görüşme talebimizi kabul eden, çalışmamıza vakit ayıran ve bize yardımcı olan katılımcı belediye başkanlarımıza; elde edilen verilerin tablo ve grafik verilerinin oluşturulması aşamasında yardımcı olan Arş. Gör. Derya SOYDANER’e; metnin dil ve anlatım yönünden değerlendirmesi aşamasında yardımlarını esirgemeyen Arş. Gör. Özge ŞAHİN UĞUREL ve Okutman Seda BÜTÜN’e; çalışma süreci boyunca desteklerini esirgemeyen Prof. Dr. Ayşe BERKMAN’a, Yrd. Doç. Dr. Gülây İlonâ TELSİZ KAYAOĞLU’na ve Prof. Dr. Sefa Feza ARSLAN’a ayrı ayrı teşekkür ederim. Ayrıca çalışmanın tüm süreçlerinde moral ve motivasyonumu yüksek tutan, sevgili eşime ve bölüm arkadaşlarıma göstermiş oldukları anlayış ve destekten ötürü teşekkür ederim.

ÖZET

Yerel yönetimler ve özerklik ilişkisi dünyada olduğu gibi Türkiye’de de yerel siyasetin ve sosyolojinin önemli tartışma konularından biridir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15 Ekim 1985 tarihinde İsveç’in başkenti Stockholm’de Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Sürekli Konferansında hazırlanarak Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansında kabul edilerek aynı tarihte sadece Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin imzasına açılmıştır. Yürürlüğe girebilmesi için asgari 4 üye ülke tarafından onaylanması koşulu bulunan belge 1 Eylül 1988 tarihinde bu onay sayısına ulaşılmasıyla resmen yürürlüğe girmiş olup Eylül 2011 itibariyle Avrupa Konseyi üyesi 47 ülkeden 45¹ tarafından onaylanmıştır. Şart, akit tarafları, yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali bağımsızlığını güvence altına alan temel kuralları uygulama taahhüdü altına sokmakta, yerel özerklik ilkesinin ulusal mevzuatta ve uygulanabilir olduğu hallerde, Anayasa’da tanınması hükmünü getirmektedir.

Türkiye ise Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nı 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamıştır. Ancak mahallî özerkliği teminat altına alan ve mahallî yönetimlere görevleri ile mütenasip gelir sağlanmasını ve kaynakların gerçek ihtiyaçlara yönltilmesini amaçlayan maddelere çekince koymuştur. İmzalandığı günden itibaren yerel yönetimler alanında çok sayıda reform yapılmasına rağmen hâlen yerel yönetim kurumlarına idari, mali ve siyasi alanda çeşitli hakların verilmesini savunan madde ve paragraflar üzerindeki çekinceler devam etmektedir. Bu çekinceli maddeler yerel yönetimlerin verimli, şeffaf, hesap verebilir ve çözüm odaklı hizmet üretmelerini kısıtlamaktadır.

En önemli yerel yönetim kurumları olan belediyelerin bu konuya ilişkin yaklaşım ve uygulamaları bugün bile yeterince bilinmemektedir. Oysa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı öncelikle ve doğrudan belediyeleri ilgilendirmektedir.

¹ 27 Ekim 2010’da Andorra ile Şart’ı onaylayan ülke sayısı 45’e ulaşmıştır. <http://www.migm.gov.tr>.

Dolayısıyla asıl olan yerel yönetim aktörlerinin bu şarta ilişkin algı, görüş ve yaklaşımlarıdır.

Anahtar Kelimeler: Yerel özerklik, demokratik özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, merkezi idare, siyasi partiler

SUMMARY

The relation between the autonomy and local self-government is one of the main issues of sociology and the local politics in Turkey as well as in the world.

European Charter of Local Self-Government-CETS (No:122) was prepared in the European Commission Local and Regional Conference and opened for signature on October 15, 1985 in Stockholm. The condition for entry into force was that the charter should be approved by at least four countries and this was achieved on September 1, 1988. In 2011, it had already been approved by 45 of 47 members of the European Council. By approving the charter, the countries guarantee the political, administrative and economic autonomy of the local governments. Moreover, in case the local autonomy is applicable, it should be recognized in the constitution.

Turkey signed the European Charter of Local Self-Government on November 21, 1988, but did not ratify crucial provisions including the ones ensuring the local autonomy. Since then, although many reforms related with local governments are adopted, these provisions are still not ratified. These provisions are the ones that make the local governments effective, accountable, transparent and provide services regarding the local needs.

Although the most important institutions of the local self-government are municipalities, their approach and practices are not well-known. The European Charter of Local Self-Government is mainly related with the municipalities, so the approaches and ideas of people in the municipalities are very important.

Keywords: Local autonomy, democratic autonomy, European Charter of Local Self-Government, central administration, municipalities

SEMBOLLER

A.g.k.	: Adı geçen kitap
A.g.m.	: Adı geçen makale
AKP	: Adalet ve Kalkınma Partisi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BDP	: Barış ve Demokrasi Partisi
bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
Çev.	: Çeviren
ÇYYD	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
D.	: Dönem
Der.	: Derleyen
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTK	: Demokratik Toplum Kongresi
E.N	: Esas No
Ed.	: Editör
HDP	: Halkların Demokratik Partisi
K.N	: Karar No
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
md.	: Madde
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
par.	: Paragraf
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
T.B.M.M.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
y.n	: Yazarın notu
YSK	: Yüksek Seçim Kurulu

TABLO ve GRAFİK LİSTESİ

Sayfa no.

Tablo 1: Katılımcıların başkanlığını yürüttükleri belediyenin bölge bazında dağılım grafiği	79
Tablo 2: Katılımcıların “Yerel yönetimlerin özerkliği sizce neyi ifade etmektedir?” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği	81
Tablo 3: Katılımcıların “Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır. (md.9, par.4)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği	100
Tablo 4: Katılımcıların “Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.(md.9, par.6)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği	101
Tablo 5: Katılımcıların “Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.(md.6, par.1)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları	92
Tablo 6: Katılımcıların “Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. (Madde 4, Paragraf 6)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği.....	107
Tablo 7: Katılımcıların “Yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin nedeni aşağıdakilerden hangisidir?” sorusuna ilişkin görüş dağılım grafiği	110
Tablo 8: Katılımcıların “Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.(md.7, par.3)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği	116
Tablo 9: Katılımcıların “Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak	

sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır. (md.8, par.3)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği.....	120
Tablo 10: Katılımcıların “Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. (md.10, par.2)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği.....	126
Tablo 11: Katılımcıların “Yerel makamlar, kanunla öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.(md.10, par.3)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği.....	128
Tablo 12: Katılımcıların “Çekincelerin kaldırılması yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için gereklidir.” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği	131
Tablo 13: Katılımcıların “Şart'ın tüm çekinceli maddelerinin hukuksal güvence altına alındıktan sonra kabul edilmesi, ülkenin üniter yapısını bozmaz.” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği.....	134

1. GİRİŞ: ARAŞTIRMANIN AMACI, EVRENİ, SÜRECİ ve YÖNTEMİ

Dünyada küreselleşme süreci tüm hızıyla yaşanırken, ilk bakışta ters gibi görülen yerelleşme süreci de aynı hızla devam etmektedir. Bu sebeptendir ki gelişmiş ülkelerde kalkınma anlayışı, ulusal kalkınmadan yerel kalkınmaya doğru dönüşüm yaşanmaktadır. Bu dönüşümün sağlıklı olabilmesi için, yerel aktörlerin yapabilirlik-girişimcilik kapasitelerinin geliştirilmesi ve katılımcı mekanizmaların desteklenmesi gerekmiştir. Bu süreçte karşımıza çıkan küreselleşme ve yerelleşme trendlerinde bir yandan ulusal sınırlar eski anlamını yitirirken, diğer yandan da yerel değerler hızla ön plana çıkmaktadır. Küreselleşen dünyada kültürel ve ticari ilişkilerde artık kentler merkez haline gelmektedir. Bu sebeple yerel makamlar, sosyal, kültürel ve hatta son düzenlemelerle ekonomik gelişimin de sorumlu kurumlarıdır. Artık kamu kurumları, tüm aktörlerle birlikte sorunu tartışan, çözüm üreten, planlayan, uygulayan ve kontrol eden birimler haline gelmiştir.

Küresel talep ve beklentiler kadar ulusların karşılıklı çıkar ve hedefleri de ulus-üstü normların gelişmesine ve toplumları bağlayıcı yapılanmaların şekillenmesine sebep olmuştur. Gerek Avrupa Konseyi, gerekse de Birleşmiş Milletler gibi dünya çapındaki teşkilatlanmalar geliştirdikleri sözleşmelerle ülkeleri belli bir ortaklık platformuna taşımıştır. Ulus-üstü kurumsallaşma ve hukuki düzenlemelerle orantılı olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi de ağırlık kazanmıştır. Dünya çapında imzaya açılan ve Türkiye açısından usulüne göre kabul edilip onaylanan sözleşmeler 1982 Anayasası'nın 90. maddesi uyarınca kanun hükmündedir. Bu çerçevede üzerinde durulması gereken uluslararası sözleşmelerden biri de Avrupa Komisyonu tarafından 1985'te imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Bununla ilişkili olarak yerel yönetimlerin dünya çapındaki örgütü olan Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) küresel birçok sorunun yerel düzeyde çözülmesi gerektiği gerçeği karşısında ve uluslararası kuruluşlar arasında, yerel yönetimleri toplumsal ve ekonomik gelişme program ve etkinliklerinde etkili ortaklar sayma yönünde büyüyen bir eğilim olmasını dikkate alarak, Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi'ni hazırlamıştır. Bu bildirgeyle, ulusal

ana yapının bütünlüklü bir parçası olarak yerel yönetimlerin yurttaşlara en yakın yönetim düzeyi olduğu ve bu nedenle de gerek onları kendi yaşam koşullarıyla ilgili kararların alınmasına katmak, gerekse gelişimin sağlanmasında onların bilgi ve yeteneklerinden yararlanmak² gerektiğini vurgulamıştır.

Küreselleşme, Avrupa Birliği'ne uyum süreci ve iç dinamikler, devletin ana işlevlerinde bazı değişiklikler yapılmasını gerektirmiştir. Ulus devlet bir yandan bazı yetkilerini ve işlevlerini uluslararası kuruluşlarla paylaşırken bir yandan da merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru kayan bir süreci yaşamaktadır. Küreselleşmenin iyice belirginleştiği 1980'lerin başlarından bu yana tüm dünyada desantralizasyon, sürdürülebilirlik, sivil toplum, iyi yönetişim, dezavantajlı gruplar gibi konularda büyük tartışmalar yaşanmakta ve buna paralel olarak da yerel yönetimlerde yeni düzenlemeler yapılmaktadır. 1992'de yapılan Rio Konferansı, 1996'da İstanbul'da toplanan HABİTAT II Konferansı ve özellikle bu tür konferansların düzenlenmesine referans olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bu tartışmaların ve değişimin en önemli göstergeleridir. Bu kapsamda yerel yönetimlerin yeni görev alanları belirlenirken dünyadaki gelişmeler göz önünde bulundurulmaktadır. Küreselleşmenin de etkisiyle kendi kendine yeten bir ekonomiye dayalı, uluslararası birimlerle etkileşim içinde olan, merkezden bağımsız, şeffaf, denetlene bilen yerel kalkınma modelleri üretilmektedir. Genellikle ekonomik ve demokratik bilinç yönünden gelişmiş Avrupa ve diğer bazı ülkelerde yerel yönetimler daha güçlü pozisyonda bulunurken, az gelişmiş ve gelişmekte olan Türkiye gibi ülkelerde merkezi idareler daha etkindir.

Türkiye'de, Cumhuriyet tarihi boyunca seçilmiş yerel yöneticiler ile atanmış mülki idare amirleri arasında, başka bir deyişle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımı ve buna dayalı siyasi anlayışlardan kaynaklanan problemler yaşanmaktadır. Taraflar arasında yaşanan sorunların asıl nedeni ise 1982 Anayasa'sının 127. maddesinde geçen, "*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu*

² Erol KAYA, *Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma*, 106.

görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” hükmü gösterilmektedir. Devletin, daha doğru devlet erkini elinde tutan merkezi idare bürokrasisi, devletin sosyal, siyasal, yönetsel ve mali kaynaklarını, yerel makamlarında içinde bulunduğu toplumun değişik kesimleri üzerinde bir baskı aracı olarak kullanabilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi kanunu ile belediyelere bırakılan meydan, cadde, yol, sokak, bulvar isimlerinin ve numaralarının değiştirilmesi; ibadethane ve mabetlerin yapım, bakım, onarım ve diğer işlemleri gibi konularda merkezi yönetim ile yerel yönetimler sürekli karşı karşıya gelmektedir. Vesayet yönetiminin sebep olduğu bu problemler merkez-yerel arasında siyasi ve hukuki mücadele süreçlerinin başlamasına kadar uzanmaktadır. Merkezi yönetim tarafından, yerel yönetimler üzerinde sıkı bir vesayet denetimine örnek verecek olursak 2009-2013 yılları arasında 54 belediye başkanı görevinden uzaklaştırılmış olup, 29 belediye başkanı halen görevine dönmemiştir. Görevinden uzaklaştırılan belediye başkanlarından 12’si AKP’li, 10’u CHP’li, 22’si BDP’li, 1’i BTP’li, 1’i bağımsız, 3’ü MHP’li, 4’ü DP’li ve 1’i de DSP’lidir.³ Anayasa’nın 127. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 47. maddesine göre görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan belediye başkanları İçişleri Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırılabilmektedir. Bu durum tarafların farklı siyasi partilere üye olduğu durumlarda sağlıklı karar alınmasını güçleştirmektedir. Bu da bağımsız denetleme mekanizmalarının kurulmasını zorunlu hâle getirmektedir. Nitekim Avrupa Birliği’nin Türkiye’ye ilişkin hazırladığı İlerleme Raporu 2014’te, “Kamu yönetimi reformu konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Kamu görevlilerinin görevden alınmaları ve başka görevlere atanmalarının verimliliği azaltacağı ve kamu yönetimini daha da siyasileştireceği yönünde büyük bir endişe oluşmuştur. Kamu mali yönetiminin daha da güçlendirilmesi gerekmektedir.”⁴ denilerek görevden alımların çözüm olmadığı ve kamu yönetiminin daha da siyasileşeceği vurgusu yapılmıştır.

³ Bkz. Ek- 5: (İçişleri Bakanlığının 15.08.2013 tarih ve 5000/23162 sayılı cevap yazısı, Esas No: 7/19774) https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_sd.onerge_bilgileri?

⁴ AB, Türkiye İlerleme Raporu 2014, s.10. <http://www.abgs.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014>

Diğer yandan Türkiye’de siyasi partilerin yerel yönetimlere ve yerel özerkliğe yaklaşımlarına baktığımızda parti sistemini belirleyen sosyal ve politik bölünmelerden etkilendiğini görmekteyiz. Siyasal partilerin yerel yönetimlere bakışı da bir ölçüde Türkiye’de hâkim partilerin temsil ettiği daha genel politik ve sosyal bölünmeler tarafından şekillendirilmiştir.⁵ Türkiye’deki aşırı merkezîyetçi yapı bütün partiler tarafından eleştirilmekte ve merkezden yerel yönetimlere yetki ve kaynakların aktarılması gerekmektedir. Buna rağmen, bu aktarımın niteliği ve yöntemi konusunda siyasal partiler arasında ayrışma yaşanmaktadır. Bu ayrışma, özellikle yerel yönetimlerde AKP iktidarı döneminde gerçekleştirilen ve yerel özerkliği desteklediği iddia edilen reformlar sırasında açıkça ortaya çıkmıştır. Reformları gerçekleştiren AKP, reformları uluslararası, siyasi, ekonomik ve kültürel nedenlerle savunurken, CHP ve MHP gibi partiler yine uluslararası, siyasi, ekonomik ve kültürel nedenlerle reformlara karşı çıkmaktadır. BDP ise yapılan reformları eksik bulmakla beraber yerel yönetim ilişkilerini başka bir boyuta taşıyacak “demokratik özerklik” tezini savunmaktadır. Genel ve mahallî idare seçimleri beyannamelerinde yerel özerklik konusunda yerel yönetimlerin, görev yetki ve sorumluluk açısından güçlendirilmesi, mali kaynakların artırılması ve katılımcı özelliklerin genişletilmesi gereği vurgulanmakta fakat seçim sonrasında bu vaatlerin gereği yerine getirilememektedir. Adalet ve Kalkınma Partisi seçim beyannamesine göre yerel özerklik bağlamında yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılacak, merkezden yerele yetki devri devam edecektir. Yerel bazda ise hizmetlerin yerel yönetimler eliyle yapılması süreci hızlandırılacaktır.⁶ Cumhuriyet Halk Partisi ise merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı konusunda AKP’den çok farklı bir yaklaşımı dile getirmiştir. CHP ise merkezden yerele yetki aktarılırken merkezi idarenin görev ve hizmetleri sayılarak sınırlandırılması ve kalan tüm görev ve yetkilerin yerel yönetimlere bırakılmasının üniter yapıdan federal bir yapıya geçiş olarak görmektedir. CHP’ye göre kamu yönetiminde yeniden yapılanma adı altında üniter yapıyı, merkezin yetkilerini ve görevlerini azaltan, merkezi zayıflatan ve güçsüzleştiren bir süreç tasarlanmaktadır. CHP’nin, seçim beyannamesinde de yerel

⁵ Veysel EREN, vd., “Türkiye’de Siyasi Partilerin Yerel Özerkliğe Bakışı”, 7.

⁶ Adalet ve Kalkınma Partisi, **2011 Seçim Beyannamesi, Türkiye Hazır: Hedef 2023.**

yönetimlerin daha güçlü idari ve mali yapıya kavuşturulacağı vurgulanırken, bunun üniter devlet içinde yapılacağı belirtilmektedir. Ayrıca partinin devletin küçültülmesine ve özelleştirmeye karşı olduğunu vurgulamak için de merkezi yönetimlerin sorumluluktan kaçmak için değil kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamak amacıyla yerel idarelerle hizmetleri bölüşeceği bir yapı oluşturulacağı vurgulanmıştır.⁷ Barış ve Demokrasi Partisi⁸ son dönemde dile getirdiği ‘demokratik özerklik’ projesinde, Fransa gibi merkezîyetçi geleneğe sahip ülkelerde dahi üniter devlet ilkesinin değiştiğini savunarak Türkiye’de kültürel özerkliği, seçilmiş bölgesel meclisleri de içeren yeni bir yönetim modeli önermektedir. Bu anlayışın karşı kutbunda ise Milliyetçi Hareket Partisi’ni görmek mümkündür. MHP, 12 Haziran 2011 seçimleri için hazırladığı seçim beyannamesinde üniter yapıyı muhafaza etme konusundaki hassasiyetini güçlü bir şekilde vurgulamıştır. Bunun yanında merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve sorumluluk sınırlarının tam olarak belirlenmesinin kamu yönetimi reformunun bir parçası olacağını belirtmiştir.⁹ Bu tartışmalardan da anlaşılıyor ki merkezi yönetimin yerel yönetimlere yetki devri yapmamasının nedeni devletin üniter yapının bozulacağı endişesidir. Ne var ki Türkiye’de uzun zamandır kamuoyunu meşgul eden yerel yönetimlerde yeniden yapılandırma konusunun tetikleyici unsuru, sadece yerel yönetimlerin günün gelişen ve değişen koşullarına cevap verememesinden kaynaklı iç etkenler olmayıp; dış etkenler olarak da küreselleşme ve onun beraberinde getirmiş olduğu değerler sisteminin bütün ülkelerin gerek ekonomik, gerek siyasi, gerek idari sistemini tekdüzeliğe zorlamasının da önemli bir rolü olduğudur. Bu anlamda dikkate alınması gereken en önemli unsur ise; Avrupa Yerel Yönetimler özerklik Şartı’dır. Bu konuda en çok gündeme getirilen kavramlar ise genel yetki ilkesi ile yerel özerklik kavramlarıdır.¹⁰ Genel yetki ilkesi çerçevesinde merkezi yönetimin yetkileri sayılarak belirtilmekte, diğer alanlarda, yerel yönetimler kamu hizmetlerinin sunumunda genel yetkili kılınmaktadır. 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile resmen Avrupa Birliği hukukuna giren subsidiarity ilkesine göre kamu hizmetlerinin

⁷ Cumhuriyet Halk Partisi, **2011 Genel Seçimleri Beyannamesi**

⁸ 30 Mart 2014 Mahallî İdareler Genel Seçimlerine katılan Barış ve Demokrasi Partisi, Nisan 2014 tarihi itibarıyla parlamento grubu olarak Halkların Demokratik Partisine katılmıştır. (y.n)

⁹ Milliyetçi Hareket Partisi, **2011 Seçim Beyannamesi**, s. 44

¹⁰ A.YATKIN-F.KOÇ, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları, **Publication og Association Esprit, Société et Rencontre**, s.1277.

vatandaşa en yakın birim tarafından yerine getirilmesi esastır. Avrupa Yerel Özerklik Şartının merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki paylaşımı ile ilgili hükümlerine bakıldığında, Şartın 4. maddesinin konuyu düzenlediği görülmektedir.¹¹ Buradan yola çıkılarak genel yetki ilkesi ve subsidiarity ilkelerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı tarafından benimsendiği söylenebilir. Türkiye'nin de imzaladığı Şart, öncelikle ve doğrudan belediyeleri ilgilendirmektedir. En önemli yerel yönetim kurumları olan belediyelerin bu konuya ilişkin algı ve yaklaşımları bu gün bile yeterince bilinmemektedir. Bu da tezin çıkış noktasını oluşturmaktadır.

Araştırmanın amacı, Türkiye'de belediye başkanlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ilişkin düşünce, yaklaşım ve değerlendirmelerini anlamak ve bu konuda ortaya çıkan farklılıkları, küresel dünyanın beklentileri ve Türkiye Cumhuriyeti devletinin bu konudaki politikası bağlamında tartışmaktır. Araştırma sonucunda çözüm önerileri hazırlanacak yerel yönetimler ve yerel özerklik alanlarında yürütülecek çalışmalarda bir nebze de olsa katkı sağlanacaktır. Temel hipotezin oluşturulmasına kaynaklık eden hususlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde İsveç'in başkenti Stockholm'de, Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin imzasına açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı,
- Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde Fransa'nın Strasbourg kentinde imzalanan ve 8 Mayıs 1991 tarihli ve 3723 sayılı Kanun'la onaylanması uygun bulunan Şart'ın, mahallî özerkliği teminat altına alan ve mahallî yönetimlere görevleri ile mütenasip gelir sağlanmasını ve kaynakların gerçek ihtiyaçlara yönltilmesini amaçlayan çekinceli madde ve paragraflarına ilişkin belediye başkanlarının algı ve yaklaşımları,
- Şart, akit taraflara, yerel yönetimlerin siyasi, idari ve mali bağımsızlığını güvence altına alan temel kuralları uygulama taahhüdü altına sokmakta, yerel özerklik ilkesinin ulusal mevzuatta ve uygulanabilir olduğu hallerde, Anayasa'da tanınması hükmü getirmesindeki Türkiye'de yansımaları,

¹¹ AB Bakanlığı, **Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı**, www.abgs.gov.tr.

- En önemli yerel yönetim kurumları olan belediyelerin yukarıdaki ilkelere ilişkin algı, yaklaşım ve uygulamaları ilkeleri oluşturmaktadır.

Çalışmada niteliksel ve niceliksel araştırma teknikleri birlikte kullanılmıştır. Küreselleşme süreci ve yerellik olgusu bağlamında yerel yönetimler, kamu hukuku ve ilgili konularda kapsamlı bir literatür taraması yapılmış ve buna paralel olarak Türkiye’de 30 Mart 2014 tarihinde yapılan Mahallî İdareler Genel Seçim Sonuçları dikkate alınarak tüm siyasi partilerden ve bağımsız adaylardan seçilecek olan belediye başkanlarının Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’na ilişkin algı ve yaklaşımları anket formu tekniğiyle ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerinde yer alan ve 21 Kasım 1988 tarihinde Türkiye’nin çekince koyduğu bazı madde ve paragraflar araştırmanın esas konusunu teşkil etmektedir. İki bölümden oluşturulan veri toplama anketi formunun birinci bölümünde katılımcılarla ilgili kişisel bilgilerin yer aldığı toplam yedi soru sorulmaktadır. İkinci bölümde ise Türkiye’nin çekince koyduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın madde ve paragraflarına ek olarak literatür taraması yapıldıktan sonra oluşturulan çoktan seçmeli on altı soru yer almaktadır. Araştırmanın temel fikrine uygun olarak önceden belirlenmiş sorular ve spesifik konulardan yararlanılarak anket formu hazırlanmıştır. Anket formunda yer alan ifadeler katılımcılarla birebir görüşülmesi ya da anket formunun kendilerine ulaştırılması halinde cevaplandırabilecekleri şekilde düzenlenmiştir.

Araştırmanın evreni, tezin önemli sorunsallarından biri olmuştur. Araştırmada Türkiye’de 30 Mart 2014 Mahallî (Yerel) İdareler Genel Seçimlerinde belediye başkanı olarak seçilen 1381 kişinin tüm siyasi partilerin belediyelerini temsil edecek şekilde bölgesel bir dağılımına dayanır. Yüz belediye başkanı örneklem olarak alınmıştır. Örneklemin dağılımı AKP, BDP, CHP, MHP gibi temsil oranı yüksek siyasi partiler başta olmak üzere tüm siyasi partilerin ve bağımsız adayların kazandıkları belediye başkanlıklarıyla orantılı olacak şekilde dağıtılmış, aynı şekilde; belediyelerin türüne de dikkat edilerek büyükşehir, merkez ilçe, ilçe ve belde belediyelerinden seçim yapılmıştır. Böylece tüm siyasi partilerden ve herhangi

bir siyasi partiye üye olmadan seçilen belediye başkanlarının görüşleri araştırmaya dahil edilmiş olacaktır.

Örneklemin belirlenmesinde, Yüksek Seçim Kurulu'nun 30 Mart 2014 Mahallî İdareler Genel Seçim Sonuçları verileri dikkate alınmıştır. Araştırma sonucunda elde edilen verilerin istatistikî analiz ve verilerin raporlanmasında kullanmayı düşündüğümüz IBM SPSS Statistics 20 Veri Analiz Programında hesaplamaların sağlıklı bir şekilde rasyonel sonuç vermesi için toplamda 1381 belediye başkanından Türkiye'nin tüm bölgelerini kapsayacak şekilde 100 kişilik örneklem belirlendi. 100 kişilik örnekleme belirlerken de her 14 belediye başkanını temsilen 1 belediye başkanı örnekleme dahil edildi. Bunun için de öncelikle 1-14 arasında (1-14 dahil) belediye başkanlığı kazanan her siyasi partiden 1 kişi ve bağımsızların tamamı örnekleme dahil edilmesi planlandı. Mecliste grubu bulunmayan ve tablolarda "Diğer" olarak tanımlayacağımız siyasi partilerden ve bağımsız belediye başkanlarından toplamda 15 kişi seçildi. Geriye kalan 85 adayın dağılımı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunan siyasi partilerin kazanmış oldukları belediye başkanlıkları oranında dağılım yapıldı. Yüksek Seçim Kurulu verilerine göre; AKP'den 818, BDP'den 99, CHP'den 232, MHP'den 169 ve "diğerleri"nden 62 belediye başkanlığı kazanılmıştır.¹² Kazanılan belediye başkanlıkları oranları dahilinde 85 kişinin siyasi partilere dağılımı ise, AKP'den 51, BDP'den 7, CHP'den 15 ve MHP'den 12 kişi şeklinde olmuştur. Her siyasi partiden belediye türünde örnekleme dahil edilecek kişilerin büyükşehir, merkez ilçe, ilçe ve belde belediyelerine dağılımında göre katılımında yine aynı yöntem uygulanmıştır. Siyasi, etnik, kültürel ve sosyal farklılıkların bulunduğu yerel yönetimlerde hizmet üreten belediye başkanlarının katılımını sağlamak ve görüşlerini yansıtmak için her siyasi partiden ve bağımsızlardan belediye türlerine göre çalışmaya dahil edilecek 100 kişilik örneklemin bölgeler, iller, ilçeler ve beldeler bazında Türkiye'nin tamamını kapsayacak şekilde dağılımı yapılmıştır. Büyükşehir belediye başkanlarının belirlenmesinde oy kullanan seçmen sayısının diğer belediye türlerine oranla çok daha fazla olduğundan, büyükşehir belediyelerinden örneklem

¹² 30 Mart 2014 Mahallî İdareler Genel Seçim Sonuçları, <http://ysk.gov.tr/ysk.pdf>.

belirlenirken her siyasi partinin büyükşehir belediye başkanlarından en az 1 kişinin katılımı sağlanmaya çalışıldı. Çalışma süresince geri dönüşümün sağlanamadığı durumlarda da, oranları ve katılımı değiştirmeyecek şekilde aynı partinin diğer belediye başkanları çalışmaya dahil edilmiştir.

Araştırma Evreninin Türkiye’deki tüm belediye başkanlarını kapsamaması ve Türkiye’nin tüm belediye türlerinden çalışmaya katılımın sağlanması hedeflendiğinden öncelikle ulaşılması zor olan belediyelere ağırlıklı olarak e-posta yoluyla ulaşılmak istenmiştir. 16 Ekim 2014 tarihi itibarıyla hazırlanmış olduğumuz veri toplama anketi belirlenen belediye başkanlarına e-posta yoluyla gönderilmeye başlandı. Veri toplama anketi ilk etapta kazanılan başkanlıklarla orantılı bir şekilde AKP’den 51, BDP’den 7, CHP’den 15, MHP’den 12 ve “diğer”lerinden 15 kişinin dahil edildiği toplam yüz belediye başkanına gönderildi. İlgili belediye sayfalarından alınan iletişim e-posta adreslerinin bir kısmı hatalı çıkmıştır. Hatalı çıkan ve anketimizin ulaşamadığını düşündüğümüz belediyeler yerine, oranları ve katılımı değiştirmeyecek şekilde aynı siyasi partinin diğer belediye başkanları çalışmaya dahil edilmek üzere 47 belediye başkanı daha belirlenmiş ve anket e-posta yoluyla kendilerine iletilmiştir. Çalışmanın “saha araştırması” bölümü belirlenen tarihte bitirilmesi için, göndermiş olduğumuz anketin belediye başkanları tarafından en geç 15 Aralık 2014 tarihine kadar cevaplandırılması talebinde bulunuldu. Belediye başkanlarının cevaplandırılması isteği ile gönderilen anketlerden sadece 18 geri bildirim sağlandı. Çalışmaya dahil ettiğimiz ve anketimizi cevaplandıramayan belediye başkanları ile telefon görüşmesi sağlanmış ve konu hakkında bilgilendirildikten sonra, anket kendilerine tekrar faks yoluyla gönderilmiştir. Yaptığımız telefon görüşmeleri sonucunda Mecliste grubu bulunmayan ve tablolarda “diğer” olarak tanımlayacağımız siyasi partilerden ve bağımsız belediye başkanlarından bazılarının kendi siyasi partilerinden istifa ederek Mecliste grubu bulunan siyasi partilere geçtiğini tespit ettik.¹³ Bunun üzerine örnekleme dahil ettiğimiz 15 belediye başkanı sayısını 10’a düşürmemiz gerekti. 5 kişilik belediye

¹³ Belediyeler üzerine düşen kamu hizmetlerini yerine getirebilmek, idari ve mali sıkıntılar yaşamamak için iktidarda bulunan siyasi partiye geçiş yapabilirler. Nitekim merkezi kontrolün çok yüksek olduğu sistemlerde, iktidardaki partiler muhalefetteki partilere mensup belediyelerin gelir kaynaklarını, dolayısıyla başarılarını kolayca sınırlayabilmektedirler. (y.n)

başkanı örneklemini kazanılan belediye başkanlıkları oranında AKP'ye 2, BDP'ye 1, CHP'ye 1 ve MHP'ye 1 kişi düşecek şekilde dağılım sağlandı. Son durumda araştırmaya AKP'den 53, BDP'den 8, CHP'den 16, MHP'den 13 ve “diğer”lerinden 10 kişilik örneklem belirlenerek toplam 100 kişilik katılım hedeflendi. Araştırmaya dahil etmek istediğimiz belediye başkalarının belirlediğimiz tarihte dönüş sağlamayacakları ihtimali üzerine oranları ve katılımı değiştirmeyecek şekilde aynı partinin farklı belediye başkanlarına da anket gönderildi. Toplam 346 belediye başkanına veri toplama anket formu gönderildi ve 27 Şubat 2015 tarihine kadar e-posta yoluyla 18, posta yoluyla 7 ve faks yoluyla 103 olmak üzere toplam 128 anket dönüşü sağlanarak yeterli katılım sağlanmıştır.

Araştırma evreninin siyasi, etnik, kültürel ve sosyal farklılıkların bulunduğu yerel yönetimlerde hizmet üreten belediye başkanlarının katılımını sağlamak ve görüşlerini yansıtmak için Türkiye'deki belediyelerin tamamını kapsayacak şekilde geniş tutulması ve hedef kitlenin farklı bölgelere yayılmış olması, belirlenen sürelerde ilgili belediye başkanlarına ulaşmamıza ve yüz yüze görüşmemize engel olmuştur. Araştırmaya katılan kişilerin yönetici olması ve yönetim işlerinin yoğunluğu nedeniyle zamanlama problemleri ile karşılaşmış ve kendilerine ulaşılmada güçlük çekilmiştir. Ayrıca çalışmanın Ekim-Aralık 2014 tarihleri arasında üç aylık bir kış dönemini kapsamaması iş yoğunluğunu biraz daha artırmıştır. Bunun için de yeterli katılım sağlanması için çalışma süresi 27 Şubat 2015 tarihine kadar uzatılmıştır. Bunun yanında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hakkında fikir sahibi olmayan belediye başkanları, “özerklik” kavramına başlı başına tereddütle yaklaşmış ve anket formunu doldurmak istememişlerdir. Ayrıca pek çok yönetici, kendisine yöneltilen soruları siyasi olarak değerlendirdiği için şüpheci ve önyargılı davranarak anketi cevaplamaktan çekinmiştir. Bazı katılımcılar bağlı oldukları siyasi partiye hanel getirmemek için anket formunu ya eksik doldurmuş ya da tek şikkı baz alarak tüm sorulara aynı cevabı vermiştir.

Araştırmada elde edilen verilerin değerlendirilmesinde kullanılan istatistiksel analizlere gelince, öncelikle anket formu aracılığıyla toplanan verilerin çözümlenmesine geçilmeden önce belediye başkanları tarafından doldurulan anket

formları tek tek incelenmiş, yanlış ve eksik doldurulan anketler değerlendirme dışı bırakılmıştır. Gerektiği biçimde doldurulan anket formları ise numaralandırılarak bilgisayar ortamına aktarılmıştır. Toplanan veriler için IBM SPSS Statistics 20 Veri Analiz Programında tanımlı frekans ve çapraz tablo yöntemleri kullanılarak raporlanma ve veri analizleri yapılmıştır.

2. KURAMSAL VE KAVRAMSAL TARTIŞMALAR

Yerel yönetim olgusunun ortaya çıkışından bugüne birçok yeni kavram doğmuş ve farklı kişi, kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen çalışmalarda kullanılmıştır. Ulaşılacak istenen hedef, verilmek istenen mesajın doğru yorumlanması kullanılan kavramların doğru anlaşılmasına bağlıdır. Çalışmanın sağlam temellere oturtulması ve diğer bölümlerle bütünlüklü bir biçimde anlaşılması için bu bölümde öncelikle süreç içerisinde karşımıza çıkacak kavramların ne olduğunu ve önemi üzerine tartışacağız.

Günümüzde yerel yönetimlerin özerkliğinin tartışılıyor olması bir yönüyle yüzyıllar boyunca önemli aşamalardan geçen ve büyük mücadeleler sonucunda ulaşılan Batı demokrasisinin bir getirisidir. Zamanla diğer toplumlarda da yeni yönetim modelleri tartışmaya açılmıştır. Tartışmaya açılan her kavram demokrasinin gelişmişliği ile paralel olarak hak ve özgürlükler alanına vurgu yapmıştır. Böylece demokratik temsil ve seçim koşulları gelişerek yerel yönetimlerden ülke yönetimine kadar bütün aşamalarda temsiliyete imkan verilmiştir. Bu alanlardan biri de yerel yönetimlerin özerkliğidir.

2.1. Yerel Yönetim: Tanım, İnşa ve Kriterler

Tarihsel süreç içinde kamu hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla doğan devlet kurumu, süreç boyunca kamu gücünün tamamen merkezde toplanmasını ve her işin merkezden yönetilmesini isteyen merkezîyetçilik fikrini güçlendirmiştir. Bununla birlikte kamu gücünün yerel birimlere ve merkezden ayrı teşekküllere dağıtılmasını ve işlerin büyük kısmının bunlar tarafından yerine

getirilmesini öngören yerel yönetimlerin özerkliği düşüncesi de gelişmeye başlamıştır. Bu da beraberinde sürekli olarak merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında yetki paylaşım çatışmalarına sebep olmuştur. Ne var ki bütün kamusal güç ve iktidarın idari hiyerarşi aracılığıyla devletin elinde toplanması katı merkeziyetçi devlet anlayışını doğurmuştur. Küreselleşmenin hızla geliştiği çağımızda bile sürekli olarak büyüyen ve artan sorunlar karşısında zaman zaman yetersiz hatta aciz kalınmakta, yerel ve merkezi makamlar karşı karşıya gelmektedir. Bu durum merkeziyetçi yapının bürokratik ve hiyerarşik yapısını tartışmaya açmıştır. Özellikle kamu sektöründeki geleneksel bürokratik yapının kamuoyunun denetiminden uzak olması ciddi bir problem olarak görülürken, güç kaybetmekten endişelenen merkezin engelleme ve direnmeleriyle karşılaşmaktadır.

Bugün merkezi ve yerel yönetim kurumları aracılığıyla yerine getirilen hizmetler, toplumların gelişmesine paralel olarak artmakta ve çeşitlenmektedir. Artan nüfus ve ihtiyaçların çözümünü merkezi idareden beklemek, kaynak ve zaman israfı yanında pek de gerçekçi olmayan bir düşüncedir. Bu ve benzeri sorunların çözümü için yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ya da yerel yönetimler reformu fikri ortaya atılmıştır. Bu anlamda önerilen yerel yönetimlerin özerkliği, yerindenlik gibi ilkeler ön plana çıkmıştır. Bununla birlikte yerel yönetimlerin idari ve mali anlamda özerklikleri asıl ilke olmakla birlikte, hemen hiçbir ülkede istenilen ideal, sınırsız bir özerklik de hayata geçirilmemiştir. Bugün genel kabule göre yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, demokrasinin o ülkedeki gelişmişliğiyle orantılıdır. Parlak'a göre hükümetlerin prestijli bir unvan olan 'demokratik' unvanını hak etmek için kabullenmek zorunda oldukları asgari koşullar üzerinde dikkate değer bir konsensusun ortaya çıkması suretiyle yönetimde demokratikleşme sürecinin en belirgin biçimde yaşanması gerekmektedir.¹⁴ Demokrasilerde 'halkın yönetimi' olgusunun ana ilke olması için halkın yönetme hakkına mutlaka sahip bulunması gerekmektedir.

¹⁴ Bekir PARLAK, "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", **TESAM Akademi**, 16.

Yerel yönetim kavramı; yerel yönetim birimlerinin haklarını ve yetkilerini ifade etmekte, yasalar çerçevesinde kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında, yerel halkın çıkarları doğrultusunda planlamak, düzenlemek ve biçimlendirmek anlamına gelmektedir. Bu hak, üyeleri gizli ve doğrudan seçimlerle belirlenen kurullar tarafından kullanılır. Söz konusu karar organları, kendilerine karşı sorumlu olan yürütme organlarına ve kamu görevlilerine sahiptirler.¹⁵ Yerel yönetimleri halka en yakın kuruluşlar olarak geliştirmek ve daha özerk kılmak, gittikçe küreselleşen Batı ülkelerinin ortakça paylaştıkları ve titizlikle sahip çıkmaya çalıştıkları demokratik ve modern değerlerin başında yer almaktadır. Batı’da yerel yönetim olgusu, ‘ulus-devleti’ parçalamak için değil, bütünleşmeyi kolaylaştırmak için araç olarak kullanılmaktadır. Yerel yönetimlere, giderek daha büyük sempatiyle bakılmasının ardında yatan başlıca neden de, bölünüp parçalamak değil, bütünleşmeyi daha iyi sağlamaktır.¹⁶ Modern anlamda merkezi yönetimin yanında, ona rakip değil, ama ondan farklı bir ‘yerel iktidar’ kavramı etrafında tanımlamak gerekmektedir. Yerel iktidardan kasıt ise sınırları çizilmiş, bağımsız hareket eden kurumlardan çok yerelde yaşayan topluluğun ortak ihtiyaçlarını en kısa sürede ve maksimum hizmeti sağlayacak hızda karşılamaktır. Bu açıdan baktığımızda ise, yerel yönetim kuruluşları yerel halkın düşüncelerinin ve kararlarının değer bulduğu yönetim birimleri olarak da tanımlar. Yerel yönetim organlarının belirli aralıklarla yapılan seçimlerle yönetime gelmeleri, seçilen temsilcilerin sorumluluk altında olmaları ve yerel yönetimlerin halk tarafından denetlenmesi tam da bunu ifade etmektedir. Bu durumda yerel yönetimleri denetlemek, merkezi yönetimi denetlemekten daha kolay görülmektedir. Yerel yönetimleri merkezi yönetimden ayıran en belirgin özellik, karar organlarının doğrudan halkoyuyla seçilmiş olmasıdır. Yetki alanları içinde kendilerine yasalarla verilmiş hizmet sorumluluklarını yine yasalarla belirlenmiş kaynaklarla

¹⁵ A.MENĞİ-R.KELEŞ, “Dünya Yerel Yönetim Özerklik Şartına Doğru”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 11.

¹⁶ Ruşen KELEŞ, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 3.

gerçekleştirebilmeleri, iş örgütlenmeleri, çalışma programları üzerinde belli bir serbestliğe sahip olmaları diğer özellikler olarak sayılabilir.¹⁷

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği özellikle ekonomik, sosyal, politik ve kültürel gelişmeler paralelinde, güçlü merkezi yönetim düzeninin artık tarihe mal olduğu, bunun yanında yerinden yönetimin, dolayısıyla yerel yönetimlerin toplum yaşantısındaki yeri ve öneminin gün geçtikçe arttığı görülmektedir. Bu çerçevede, gerek AB ülkelerinin ve gerekse Türkiye'nin üyesi olduğu Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD) ülkelerindeki uygulamalara bakıldığında, Türkiye'deki uygulamanın aksine, genel olarak kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirildiği görülmektedir. Söz konusu ülkelerde kamu harcamalarının ortalama yüzde 50'sinin yerel yönetimler tarafından yapılıyor olması, ulusal iktisadi refahın yükseltilmesinde, yerel yönetimlerin ne derece önemli olduğunu göstermektedir.¹⁸

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerle olan ilişkilerinin düzenlenmesinde ve yerel yönetimlerin görevlerinin belirlenmesinde temel ölçüt, 'yerinden' yönetimdir. Yerel yönetimlerde üretilecek mal ve hizmetten optimum kaynak kullanımını sağlamak için, yetkileri en etkin şekilde kullanacak idari birimin görev alanı içine ve sorumluluğuna bırakmak gerekmektedir. Kamu hizmetlerini yürüten birimlerin faaliyet alanı küçüldükçe, toplum tercihlerinin tespiti kolaylaşacak ve yönetimde etkinlik artacaktır. Yerel yönetimler, kendi hizmet alanlarındaki ihtiyacın türünü ve miktarını daha gerçekçi bir biçimde tespit edebileceklerinden, hizmeti kullananlarla doğrudan ilişki kurulması ve hizmetlerin yürütülmesinde gereksiz zaman ve kaynak israfının önüne geçebileceklerinden, merkezi yönetime oranla daha avantajlıdır. Yerel yönetimlerde, hizmetin türü ve sınırları belirlenirken ekonomik faktörler kadar sosyo-politik faktörler de etkili olmaktadır. Dolayısıyla yerelde üretilecek mal ve hizmetlerde göz ardı edilmemesi gereken en önemli faktörlerden

¹⁷ Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), **Mahallî İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 36.

¹⁸ Azim ÖZTÜRK, **21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli**, 42.

biri de budur. Yerel ihtiyaçları en iyi tespit edebilecek olan yine yerelin kendisidir. Bu şekilde üretilecek hizmet optimum faydayı sağlanacaktır.

2.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Kökeni

Yerel yönetimler tarihsel oluşum içinde devletle birlikte var olmuş ve sosyal bir olgu olarak komün biçiminde ortaya çıkmıştır. Belli bir insan topluluğunun bir arada ve komşuca ilişkiler içinde yaşamasının ortaya çıkardığı ihtiyaçların kendileri veya kendilerinin seçtiği organlar vasıtasıyla giderilmesi olgusuna dayanmaktadır. Ancak buradaki yerel yönetimler, günümüz yerel yönetimlerinden çok farklı bir yapı ve işleve sahiptir. Hatta tarihsel gelişim içinde ilk yerel yönetimlerin askeri yapılanma, ulusal savunma, suçlu takibi ve cezalandırılması gibi günümüzde merkezi yönetimin tekelinde olan görevleri yerine getirmek amacıyla oluşturulduğu görülmektedir.¹⁹ Antik Çağ'da Yunanistan'da, her "polis-devlet" idari özerkliğe sahip birimler kurmuştur. Bu uygulama Roma, Bizans ve Osmanlının hâkimiyet kurdukları dönemlerde de devam etmiştir. İlk ve Orta Çağ'da komün ve burjuva kentlerinde yaşayan insanlar feodal beylerden yerel yöneticilerini seçmek ve bunlar tarafından yönetilmek gibi bir kısım haklar istemişlerdir. Özellikle Avrupa'da burjuvazinin güçlenmesi sonucu yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerine kavuşma süreci hızlanmış, imparatorlara karşı daha fazla yetki elde etmişlerdir. Geleneksel monarşilerde yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşaması yerel yönetimlerin doğuşu ile gerçekleşmiştir. Orta Çağ'ın sonlarına doğru Avrupa'da ticaretin gelişmesiyle birlikte güç kazanmaya başlayan yerel yönetimler, 19. yüzyılda Batı Avrupa topluluklarında ortaya çıkan özerk, güçlü ve demokratik niteliklere sahip çağdaş yerel yönetimlerin temelini oluşturmuştur. Batı ülkelerinde yerel yönetimler, 12. yüzyıldan başlayarak ortaya çıkan ve merkezileşmiş devlet gücünün oluşumuna engel olan Orta Çağ kent yönetimlerini köktenci bir biçimde ortadan kaldırdıktan sonra, 19. yüzyılda devlet tarafından yukarıdan aşağıya doğru kurulmuşlardır.²⁰ Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde bugünü şekillendiren oluşumlar her ne kadar 19. yüzyılda yoğunlaşmış olsa da, buna zemin hazırlayan

¹⁹ Ruşen KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 29.

²⁰ ODTÜ SBE, *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, 109.

gelişmeler “Tanrı Devlet”ten “Kral Devlete”, ondan da “Hukuk Devletine” geçilen aşamaların birer ürünüdür. Orta Çağ Avrupa’sının egemen güçleri olan hükümdar, feodal beyler, kilise ve ayrıcalıklı kentlerin otoritelerinin çözülmeye başlamasıyla, merkezi siyasal iktidarın gücünü pekiştirmesi, aynı zamanda, karşıt güçlerini de doğurmuş ve yerel güçlerin, diğer bir ifadeyle “çevre”nin direnişi ve muhalefeti, yepyeni bir yönetim sisteminin temellerini atmıştır.²¹

Bugünkü belediye anlayışının ilk örnekleri 1789’dan sonra Fransa’da ve 1835 yılında da İngiltere’de doğdu. Başlangıçta seçme ve seçilme hakkı sadece mal sahiplerine verilmiş, mal sahibi olmayanlar ise 1894 yılında seçilebilme imkânını elde edebilmişlerdir.²² Böylece bugünkü anlamda hukuki niteliklere ve etkinliğe sahip olmasalar da yerel yönetimler, ilk kez merkezi otoritenin yetkilerinden bir kısmını bazı yerel otoritelere devretmesinin ve yerel topluluklara bazı haklardan yararlanma imkânını tanımış olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. 19. yüzyıldan sonra yerel yönetimlere pek çok işlev yüklenmiştir. Bazı ülkelerde yerel yönetimler kalkınmanın bir aracı olmuşken, bazı ülkelerde ise demokrasinin temeli sayılmıştır.²³ 15. yüzyılda ortaya çıkan yerel yönetimler feodal dönem ve feodalitenin yıkılışı, sanayi devrimi, Fransız İhtilali, 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı, ulus-devlet anlayışı, küreselleşme ve benzeri sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelerle büyük değişimlerden etkilenmiş ve çeşitli aşamalardan geçerek günümüze kadar ulaşmıştır. Tüm bu tarihsel süreçlerde yerel yönetimler, merkezi yönetimle uzun mücadeleler sonucunda özerkliklerini kazanmıştır.

2.3. Yerel Yönetimlerin Amaç ve İşlevleri

Yerel yönetim ağırlıklı uygulamalarda merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin daha verimli olduğu, merkezi otoritenin güdümünde bulunmayan yerel yönetimlerin yerel gereksinimleri daha hızlı ve ekonomik bir şekilde karşıladığı gözlenmektedir. Yerel yönetimlerin halkla daha kolay ve verimli bir etkileşim zemini

²¹ Bkz. (14), PARLAK, 19.

²² İlhan TEKELİ, “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 6.

²³ Kemal GÖRMEZ, **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 46-47.

oluşturdukları da bilinmektedir. Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde yerinden yönetim tarzının ağır basması, yönetime katılma olgusundan, demokratik bilincin yaygınlaşmasına, etkili kamusal hizmet sunumundan, disfonksiyonel bürokrasinin azaltılmasına kadar devlet ve toplum açısında bir dizi hayati unsurun gerçekleşmesini sağlamaktadır.²⁴

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin paylaşılmasında en çok başvurulan ayırım, “ulusal-kamu hizmetleri” ölçütüdür. Ulusal nitelikli kamu hizmetleri, milli savunma, yargı, dış temsil gibi yararları tüm ülke düzeyine yansıyan hizmetlerdir. Yerel kamu hizmetleri ise yararları sadece belli bir coğrafi bölge ile sınırlı kalan hizmetler olarak tanımlanır. Yerel yönetimleri ortaya çıkaran da bu yerel nitelikli kamusal hizmetlerin karşılanması gereğidir. Kamu hizmetlerinin bütünüyle idarenin merkezi örgütü tarafından yürütülmesi söz konusu değildir. Niteliği gereği bazı hizmetlerin merkezi yönetimce ulusal düzeyde gerçekleştirilmesi gerekirken, bazı hizmetler de yalnızca bir yerel topluluk ölçeğinde ele alınabilir. Genellikle kabul gören düşünce, yerel nitelikteki hizmetlerin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gerekliliğidir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin bölüşümü, büyük ölçüde, hizmetlerin daha etkin biçimde sunulmasına yöneliktir. Avrupa ülkeleri yerel yönetimlerin özerkliğini bu şekilde değerlendirmekte ve başarılı olmaktadır.

Yerel hizmetlerin kimin tarafından yerine getirileceğine, hizmeti sunan organlar ya da hizmeti talep eden birey ve toplumlar açısından yaklaşılmalıdır. Hizmeti talep eden birey ve toplum açısından talebin gerektiği anda ve yerde sürekli, dengeli ve eşit sunumu önem taşır. Bu nedenle halkın yerleşim yerlerine ve bölge dağılımlarına bakılmaksızın yerel hizmetlerden yararlanabilmelerini sağlamak esastır. Kullanıcı açısından kamu hizmetlerinin elde edilebilirliği, ekonomikliği ve erişilebilirliği bir diğer boyutu oluşturmaktadır. Birey açısından hizmetin istenildiği anda elde edilebilmesi ve verimliliği faktörleri, kimin tarafından sunulduğundan önde gelir. Bu çerçevede kent veya kırsal gibi yerleşim yerleri ya da ırk, dil, din vb.

²⁴ Bkz. (14), PARLAK, 12-13.

özelliklere bağlı olmaksızın yurttaşların tümü için yatay ve düşey hareketliliği kolaylaştırıcı, kendi kendine yönetim erkini geliştirici, katılım ve üretkenliği yaygınlaştırıcı önlemleri almak, gereksinimleri karşılamak ve sürekliliğini denetlemek esas sorunu teşkil etmektedir. Bireyi veya toplumsal kesimlerin sunulan hizmetlerden yararlanmasını engelleyen sosyal, kültürel, ekonomik, politik sorunların aşılmasını sağlamak, kamu hizmetlerini tanımlamaktadır.²⁵ Ayrıca yerel yönetimler demokrasinin de bir gereğidir. Yerel halkın ihtiyaçlarını giderme görevini üstlenmiş olan yerel yönetimlerin yürütme organlarının yerel halk tarafından seçilmesi, vatandaşların istek ve beklentileri çerçevesinde kaliteli ve hızlı hizmet üretmenin gereğidir. Yerel yönetimler, bu hizmetleri merkezi yönetimin baskısı altında yerine getirirse, etkinlik ve verimlilik tam olarak sağlanamaz. Bu baskı yerel yönetimlerin, merkezin taşra örgütüne dönüşmesine neden olmaktadır. Bu gibi olumsuz durumların ortaya çıkmaması, ancak yerel yönetimlerin özerk bir yapıya sahip olması ile mümkündür.²⁶

Yerelleşmeye sadece yerindenliğin sağlanması açısından değil merkezi yönetimin gücünün dengelenmesi için merkez ve yerel arasında bir güç dağılımının sağlanması açısından yaklaşılabilir. Ancak yerel yönetimleri, merkezi yönetimin alternatifini olarak da görmemek gerek. Merkezi ve yerel yönetimleri terazi kefelerine benzetecek olursak, ikisinden birinin gereğinden fazla güçlenmesi dengeyi bozacaktır. Merkez-yerel güç dağılımının tamamen merkez lehine olduğu, yürütmenin tüm gücünün tek bir merkezde toplandığı durumlarda, halkın yönetime katılım imkânları ve sivil özgürlükler kısıtlanacak, demokrasi anlamını yitirecektir. Burada merkezi yönetimi dengeleyen bir unsur olarak yerel yönetimden söz edebiliriz. Yerel yönetimlerin varlığı ve kamusal sorumlulukların yerine getirilmesinde üstlendiği payın büyüklüğü, yurttaşların demokrasi pratiğine katılımını artırarak daha kaliteli bir demokrasinin oluşmasına katkı sağlayacaktır. Ancak bu durum merkez ne kadar zayıflatılırsa demokrasinin kalitesi o kadar artar önermesi içermez. Burada yerel yönetimi dengeleyen bir unsur olarak merkezi

²⁵ DPT, **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, 36.

²⁶ Rafet ÇEVİKBAŞ, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet", **Yerel Siyaset**, 75.

yönetimden söz etmek gerekir. Yerelleşme merkezi yönetime yeni sorumluluklar da getirmektedir. Merkezi yönetim, yerele devredilen gücün yerel elitler tarafından ele geçirilmesinin önlenmesi, hizmetin tüm vatandaşlara eşit olarak sunulduğunun garanti altına alınması gibi, hizmetin kalite standartlarına uygun sunulmasının temin edilmesi, koordinasyon ve denetim gibi son derece aktif roller de üstlenmelidir.²⁷

Yerel yönetimler güçlendirildiği oranda sivil toplum kuruluşlarının girişim olanakları artmakta, demokratik gelişmede çoğulculuk akımları güçlenmektedir. Yerel yönetimler, yerel politikacıların faaliyet alanlarını ve yönetsel uygulamalarını genişletmekte önemli rol oynamakta, sivil toplum örgütlerinin maddi ve manevi desteklerini alarak yerel düzeyde daha başarılı hizmetler verebilmektedir.²⁸ Kamusal hizmetleri üretecek birimlerin faaliyet alanları daraldıkça halkın hem tercihlerini belirtmesi kolaylaşmakta, hem de yönetimdeki etkinliği artmaktadır. Kamu hizmetlerini gerçekleştirecek üretici birimlerin faaliyet alanları ne kadar küçültülürse toplum üyelerinin tercihlerini doğru saptama ve halka yakın karar alma yeteneği o kadar artar.²⁹

Yerel yönetimlerin özerkliği, demokratik ve hukuksal gelişimini tamamlamamış ülkelerde daha büyük önem taşımaktadır. Zira yoğun bürokrasi ve vesayet denetimleri nedeniyle, kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında gecikmeler yaşanmakta, sorunlar çoğu zaman yerinde gözlenemediğinden tam olarak tespit bile edilememekte ve beraberinde yeni sorunlar getirmektedir. Hatta çoğu zaman yerel tercihler göz ardı edilerek icraatlar yapıldığından gerekli verim alınamamakta ve böylece kamusal kaynaklar israf edilmektedir.

Yönetimde merkeziyetçi yapılardan uzaklaşma ve yerelleşme eğilimlerinin belirginleştiği günümüzde, demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması bağlamında yerel özerklikler sürekli gündemde tutulmakta ve yerel yönetimler yalnızca bir hizmet kuruluşu olarak değil, aynı zamanda demokratik siyasi kurumlar

²⁷ E.KOYUNCU,-S. SERTESEN, **Yerelleşmede Bir İleri İki Geri**, 4.

²⁸ Nuri TORTOP, “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 7.

²⁹ Ahmet ULUSOY, “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi” **Vergi Sorunları Dergisi**, 132.

olarak yeni işlevler üstlenmektedirler. Özellikle farklı etnik kökenlerden ve inançlardan insanların çoğunlukla yaşadığı Türkiye gibi ülkelerde halk; belediyelerden klasik hizmetler yanında, kendi anadilini öğrenebileceği eğitim kurumlarının açılması, inançlarının gereğini rahatlıkla yerine getirebilecek ibadethanelerin açılması, sokak ve cadde isimlerinin değiştirilmesi, yerel yönetim kurumlarında temsiliyetinin artırılması ve yerelde üretilecek hizmetlerin karar alımı ve uygulanması aşamalarında söz sahibi olması gerektiği, gibi talepleri de olacaktır. Bu talepleri de dikkate alacak olursak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin bu gelişmeler ışığında yeniden ele alınması ve yerel yönetimlere daha fazla görev, yetki ve kaynak aktarımında bulunulması, yönetsel reform hareketlerinin esas esprisini oluşturacaktır.³⁰

Yerel yönetimlerin faaliyet alanı sınırlı olduğundan halk tarafından doğrudan gözlenmesi ve denetlenmesi daha kolaydır. Yine yerel halkın oyları ile yerel yöneticiler belirlendiğinden yerel idarelerin icraatlarını etkileme ve belirleme imkânı daha yüksek bir olasılıktır.³¹ Çünkü tekrar seçilmeyi düşünen yerel yöneticiler ahalinin taleplerine kulak vermek zorundadır. Bu etkileşim yerel halkın sorumluluk bilincinin gelişmesine katkıda bulunur. Bütün bunlar demokratik toplumun gelişmesine katkıda bulunduğu gibi yerel yönetimlerin verimli, başarılı olmalarını sağlamakla ulusal gelişme ve büyümeye de katkıda bulunmuş olacaktır. Hizmetlerin bireylere daha yakınlarındaki ve doğrudan seçtikleri yöneticiler tarafından sunulması daha demokratik bir yöntemdir. Ayrıca siyasi karar mekanizmalarının yaygınlaşması ve yerel boyuta çekilmesi siyasi sistemin meşruluğuna önemli katkılar sunmasının yanında idari yapının büyük ölçüde demokratikleşmesi ve saydamlaşmasını da sağlayacaktır.³²

³⁰ Bkz. (14), PARLAK, 8.

³¹ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 65.

³² Mustafa ÖKMEN, **Uyum Sürecinin İdari-Politigi: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri**, 52.

2.4. Yerel Yönetimlerde Kamusal Hizmetlerin Sınırları

Yerel yönetimlerin, kamu hizmetlerin yürütülmesinde merkezi yönetime göre en üstün oldukları taraf katılıma fırsat vermeleridir. Katılımın, demokratik yönetimin etkinlik kadar önem taşıdığı günümüzde, yerel yönetimlerin hizmette etkinlik konusunda da önemli yararlar sağladığı tartışma götürmemektedir.

Kamu Yönetimi Araştırma Raporu'na göre yerel yönetimlerin yürütülmesi için kamusal hizmetlerin saptanmasında şu temel ölçütler göz önünde tutulmalıdır:³³

- Yerel nitelikte olan ve öncelikle yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılayan,
- Yerel halkın katkısını gerektiren ya da bu katkıya açık olan,
- Bölgesel ya da ulusal düzeyde bir koordinasyonu gerektirmeyen,
- Yerel yönetim biriminin gücünü çok aşacak biçimde, büyük yatırımları ya da özel teknik uzmanlığı gerektirmeyen,
- Yerel yönetim birimlerinde yönetilmesinde hizmet etkinliği ve rasyonel kaynak kullanımı sağlanan, kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve yönetilmesi sorumluluğu yerel yönetimlere verilmelidir.

Yukarıda belirtilen ölçütlerden de anlaşılacağı üzere yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde temel kural, hizmetlerin halka en yakın birimlerce yürütülmesidir. ABD'de Yönetimler Arası İlişkiler Komisyonu'nun yayımladığı bir raporda, kentsel görevlerin yerel otoritelere dağıtımında şu ölçütlere göre hareket edilmesi gerektiği vurgulanmıştır:³⁴

- Belli bir hizmeti sunmakla yükümlü birimin yönetsel alanı, o hizmetin yararının esas olarak o alan içinde kalmasını sağlayacak biçimde geniş tutulmalıdır.
- Yönetim birimi, ölçek ekonomilerini gerçekleştirmeye olanak sağlayacak biçimde geniş tutulmalıdır.
- Belli bir işlevi yüklenen yönetim birimi, bu işlevi etkin biçimde yerine getirmesine yetecek bir coğrafi alana sahip olmalıdır.

³³ Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA), **Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, 64.

³⁴ H. Sami GÜVEN, "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", **Amme İdaresi**, 36-37.

- Belli bir işlevi görecek yönetim birimi, o hizmetin yürütülmesine yetecek yasal ve yönetsel yetkilerle donatılmalıdır.
- Bir yönetim biriminin işlevleri, yerel halkın denetim ve ulaşabilirliğine fırsat tanınmalıdır.

Buna göre yerel hizmetlerin sunumunda uygun ölçekler belirlenirken, hem hizmetin etkin biçimde yerine getirilmesi, hem de halkın katılımına imkan verilmesi noktaları gözden uzak tutulmamalıdır. Ayrıca hizmeti üretecek birimin, yeterli bütçesinin bulunması, üretilecek hizmetin görev alanında yer alması ve hizmeti üretmek için de yasal ve yönetsel yetkilere sahip olması gerekmektedir. Yukarıda belirtilen görev ve yetkileri elinde bulunduran merkezi yönetim bazı zararlara yol açmaktadır. Çoker'e göre merkezi yönetimin zararları şöyle sıralanabilir:³⁵

- Merkezden yönetim, yatırım ve hizmet kararlarının merkezden alınmasını gerektirmesi ve yine bu konudaki harcamaların da merkez tarafından yapılması sebebi ile birçok kademeden geçen işlem süreçleri yaşanmaktadır. Bu da, zaman kaybına yol açmakta, verimsiz çalışmaya sebep olmaktadır.
- Hizmet alanları hakkında ya hiç ya da yeterince bilgi sahibi olmayan merkezi idarenin alacağı kararların yanlış ve eksik olma riski daha yüksektir.
- Küçük ölçekli yatırım ve hizmetlerde, yaşanan bürokrasi, kırtasiyecilik nedeni ile gecikmeler ve maliyet artışları yaşanmaktadır.
- Merkezden yönetim, halkın kamu hizmetlerine karşı ilgisini ve katılımını azaltır. Merkezden alınan kararlara halkın katılımı ya imkansız ya da çok az olacaktır. Bu durumda, demokratik kültürün ve katılımcı demokrasi uygulamasının gelişmesi imkansız olacaktır.
- Merkezi yönetim, alt kademelere inisiyatif tanımadığı için, bunların bilgi, beceri ve deneyimlerinden yararlanamayacağından, verimsizlik artacaktır.
- Merkezi yönetimde, mevcut kontrol-denetim mekanizması sonuçlar yerine formalitelere yoğunlaştığından, çalışanlar "*iş yapmaya değil, hata yapmamaya*" çalışmaktadır.

³⁵ Ziya ÇOKER, *Yönetimde Yeniden Yapılanma*, 23.

2.5. Yerel Özerklik

Yerel özerklik, kamu yönetimi alanında, kurumların kendi sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda kendi hizmetlerini düzenleme haklarına sahip olmayı ifade ederken; idare hukukunda, bir yasayla kamu kurum ve kuruluşlarına, üstlendikleri hizmetleri kendilerinin düzenleyebilmesi ve bunların gerektirdiği düzenlemelerin söz konusu kurum ve kuruluşlar tarafından yerine getirebilmesini ifade etmektedir.³⁶ Hukuki bir kelime olarak özerklik ise, bir kişi veya kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir. Sosyolojik olarak ise özerklik, sivil toplumun vazgeçilmez unsuru şeklinde algılanmaktadır. Bu bakımdan özerklikten, sosyal grupların, kendi ayakları üzerinde durabilmesi, varlığını başkasının desteğine ve yardımına bağlı olmadan görmesi, devletin/hükümetin ve/veya yerleşik resmi siyasetin manipülasyonundan uzak kalabilmesi olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla sosyolojik bakımdan özerklik, hem devlet iktidarını sınırlayıcı hem de o iktidarı hukuka dayandırdığı sürece meşrulaştırıcı bir gücü bağrında taşımaktadır.³⁷ Tüm bu tanımları bir araya getirdiğimizde yerel özerkliğin, yerel nitelikteki kamu işlerinin daha iyi görülmesi, katılımcı demokrasinin yaşama geçirilmesi, korunması ve güçlendirilmesi doğrultusunda, yerel toplulukların, yerel nitelikteki işleri kendi sorumlulukları altında, özgürce seçerek oluşturdukları organları aracılığıyla, uygun kaynaklara kavuşabilmeleri³⁸ durumudur. Ayrıca, özerkliğin gereğinin yerine getirilebilmesi için de yerel topluluğun, yerel nitelikteki ihtiyaçlarını, seçimle iş başına gelen mali kaynaklara sahip, serbestçe karar alabilen organlar eliyle ve merkezin vesayet baskısı olmaksızın yerine getirmesi gerekmektedir.

İnsan haklarının ve demokrasi ilkelerinin ayrılmaz bir parçası olan özerkliğin sürekli olarak korunması ve geliştirilmesi zorunluluğu vardır. Halkın yerel ölçülerde kendi kendini yönetme deneyimlerinden ve sürecinden geçmesi, ülke çapında demokrasinin uygulanması ve gelişmesi için de bir gerekliliktir. Yerel özerkliğin pratikte uygulandığının göstergeleri ise, seçimle iş başına gelen organlar varlığı, idari

³⁶ Halil KALABALIK, "Yerel Yönetimlerin İdarî Özerkliği", **Belediye Dergisi**, 10.

³⁷ Özkan YILDIZ, "Sivil Toplum Örgütleri, 'Özerklik': Kavramsal Bir Açılım", **Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 53-58.

³⁸ Ruşen KELEŞ, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, 143.

vesayet ve bürokrasiden uzak serbest karar alma yetkisi, ihtiyaçların karşılanması için yeterli düzeyde mali kaynakların varlığıdır.

Türkiye’de yerel özerklik, Anayasa’nın 127. maddesinde; mahallî idarelerin il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişiler olarak tanımlanırken, aynı maddenin hemen devamında ise yerel yönetimlerin, merkezi idarenin vesayetinde olduğun, “*Merkezi idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*”³⁹ cümleleriyle vurgulanmıştır. Anayasada tüzel kişilik olarak tanımlanan yerel özerklik kavramından Danıştay ve Anayasa Mahkemesi’nin bazı kararlarında sıkça bahsedildiğini görmekteyiz. Danıştay’ın 25 Kasım 1998 tarihli ve 1996/5391 sayılı kararında, demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez organları olan yerel yönetimleri, merkezi idare dışında özerk, yerel gereksinimlere cevap verecek, karar verme yetkisine sahip, idari organlarından bir kısmı seçimle oluşturulan kamu tüzel kişiler⁴⁰ olarak tanımlayarak, yerel yönetimlerin özerkliğine vurgu yapmıştır. Bu tanımlamaya göre demokratik toplum düzeninin vazgeçilmez organları olan merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkide dengenin iki yönetimden birinin aleyhine bozulması engellenmek istenmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi, 24 Temmuz 2003 tarih ve 2003/77 sayılı kararında özerkliği “*sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir.*”⁴¹ şeklinde tanımlamıştır.

Günümüzde sosyal, ekonomik ve siyasi yapılarda görülen değişimler, zaman içerisinde, yerel yönetimlere yansımış ve toplumsal değerler ve beklentiler de

³⁹ 1982 Anayasası 127. md.

⁴⁰ Danıştay Onuncu Dairesi, 25 Kasım 1998 tarih, Esas No: 1996/5391 Karar No: 1998/6116.

⁴¹ Anayasa Mahkemesi Kararı, Resmi Gazete: 13.05.2004/25461, Esas No: 2003/62, Karar No: 2003/77, Karar Tarihi: 24. 07.2003

değişmiştir. Tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de yerel yönetimler eliye sunulan hizmetler çeşitlilik arz etmiştir. Yol, su, elektrik, kanal çalışmaları ve park hizmetleri gibi klasik hizmetlerin yanında kültürel ve sosyal alanlarda danışmanlık, rehberlik, katılımcılık ve karar alma gibi uzun vadede etkisi görülen roller üstlenmiştir. Artan insan ihtiyaçlarını karşılamak ve karşılaşılan sorunlarda ivedi hareket edebilmek açısından merkezîyetçi, bir başka ifade ile merkezin denetim ve kontrolünde olan bağımlı yerel yönetimlerin yeterli olmadığı, hizmeti ve sorunları çözmeyi geciktirdiği gerekçesiyle, yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerk idareler haline getirilmesi düşüncesi yaygınlık kazanmıştır. Böylece, sorunların merkeze götürülmeden mahallinde ve ivedilikle çözümlenmesi hedeflenmiştir. Bununla idari etkinliğin, verim ve kalitenin artacağı varsayılmaktadır.⁴² Bireye en yakın hizmet birimi olan yerel yönetimlere de bu bağlamda çok fazla görev ve sorumluluk düşmektedir. Ayrıca Devlet iktidarının tek elde toplanmasına karşı duyulan güvensizliğin bir sonucu ve bu nedenle merkezileşmiş devletten talep edilen özgürlüğün bir ifadesi olarak⁴³ merkez-yerel yönetim ilişkisinde sağlıklı bir denge oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu amaçla yerel yönetim özerkliği güçlendirilecek, yerel yönetimlerin görev alanı ve sorumlulukları arttırılacak ve bununla birlikte yerel hizmetler üzerindeki merkezi idarenin ulusal amaçlarla denetime yer veren ilişkiler mekanizması kaldırılacaktır. Özbudun’a göre yerel yönetimlere özerk statünün tanınması, tüzel kişiliği olan kamu kurum ve kuruluşlarına kendi kendilerini yönetme yetkisinin verilmesi, söz konusu kuruluşları genel idare içinde ayrıcalıklı veya dokunulmaz kılmak gibi bir düşünceden değil, onların özellik gösteren işlevlerini çoğulcu bir demokrasi anlayışı içinde ancak özerk bir statü ile gerektiği gibi yerine getirilebileceği inancından kaynaklanmaktadır.⁴⁴ Bu nedenle yerel yönetimlere özerk statü verilmek suretiyle gördükleri hizmeti ve yükledikleri misyonu en iyi şekilde yerine getirmeleri hedeflenmektedir. Dolayısıyla özerk yerel yönetimlerle insan hakları ve demokrasinin hayata geçirilmesi, korunması ve süreklilik kazandırılması kolaylaşacaktır. Yerel yönetimlerde demokrasinin yerleştiğinin en önemli koşullarından biri de, bireylerin yerel düzeydeki karar alma süreçlerine aktif olarak

⁴² Esra SİVEREKİLİ, “Yerelleşme ve Yerel Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*, 129-131.

⁴³ Giovanni SARTOR, *Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği*, Çev. Ergun Özbudun, 345.

⁴⁴ Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, 41-42.

katılması, yönetimde açıklık ve şeffaflık ilkesinin benimsenmesidir.⁴⁵ Modern devlet anlayışı içinde, yerel yönetimlerin özerkliği, yerel halkın hak ve hürriyetlerinin korunması ve demokratik hükümet anlayışının temel özelliğinin korunmasıdır. Yerel hizmetlerin karşılanmasında, vatandaşlar en iyi yerel düzeyde yönetime katılabilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi modern devlet anlayışının temel koşulunu oluşturmuştur.

Ne var ki Türkiye’de yerel özerkliğe, ulus devleti-üniter yapıyı bozacağı, yerel politikacıların yetki ve imkanlarını partizanca ya da kişisel çıkarlar doğrultusunda kullanacağı ve dolayısıyla ülkenin kaynaklarının israf edileceği, bu kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılamayacağı⁴⁶ gerekçesiyle karşı çıkanlar da mevcuttur. Ulus devletin getirdiği ayrımcı ve milliyetçi yönetim modelleri, modern zamanda yerini daha kapsayıcı ve kucaklayıcı yönetim modellerine bırakmıştır. Birbirine zıt gibi görünen ama aynı zamanda birbirini bütünleyen “daha küresel ve daha öz yönetim” modelleri, modern devlet anlayışında yürütmeye ilişkin yetkilerden bir bölümünün hatta büyük bölümünün merkezi idareden alınıp yerel yönetimlere aktarılmasını ön görmektedir. Bu nedenle Batı’da bu konuya büyük bir özen gösterilmektedir. Zira yerel yönetimlerin güçlenmesi aslında demokrasiyi gerçekleştirme yönünde olumlu etki yapmakta ve bölünme ya da bölgecilğe sebebiyet vermek bir yana demokratik düzen içinde kenetlenmeyi sağlamaktadır. Hatta özerk yerel yönetimler, yerel çevrede tarihsel, etnik, dini ya da toplumsal farklılıklardan kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümünde temel roller üstlenmektedir. Örneğin, tarihsel süreç içinde geçirdiği siyasal ve ekonomik bunalımlar itibarıyla ülkemize benzeyen İtalya’da, bölünme ve bölgecilik korkularına rağmen bölgesel yönetimler güçlendirilmiştir. Bölgesel yönetimlerin güçlendirilmesiyle merkezi yönetimi rahatlamış, bölünme ve bölgecilik gibi önemli sorunlar aşılmıştır. Yerel yönetim kuruluşları güçlendirilerek bölgecilik ve ayrılıkçı eğilimler önemli ölçüde çözüme kavuşturulan İspanya’da da benzer bir süreç yaşanmıştır.

⁴⁵Abdulkadir MAHMUTOĞLU, “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yerinden Yapılandırılması ve Temel ilkeleri”, **Türk İdare Dergisi**, 231.

⁴⁶Selçuk YALÇINDAĞ, “Bitmeyen Senfoni: Yerel yönetimler Reformu”, **Amme İdaresi**, 67.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi küreselleşmenin beraberinde getirdiği bir olgu olarak karşımıza çıkmıştır. Merkezi ve yerel makamlar arasında yaşanan yetki paylaşım sorunu sadece Türkiye’de değil, birçok ülkede yaşanmıştır. Bunun için de ulusal ve uluslararası birçok protokol imzaya açılmıştır. Nitekim Türkiye’nin de 1988 yılında imzalamış olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bu protokollerden biridir. Şart, özü itibariyle, aşırı merkeziyetçiliğin ortaya çıkarmış olduğu sakıncaları, hizmet sunumundaki aksaklıkları, zaman ve emek kaybını, kırtasiyeciliği, kaynak israfını, merkez ile yerel kuruluş arasındaki koordinesizliği ortadan kaldırmak için getirilen çözüm önerisidir. Almanya, Fransa, İtalya, İspanya, Polonya gibi Şartı imzalayan ülkelerde yerel yönetimler alanında büyük başarılar sağlandığı dikkatlerden kaçmamış ve 1996 yılında İstanbul’da düzenlenen “Habitat II” kongresinde geliştirilerek “Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”nın temelleri atılmak istenmiştir. Nitekim 16 Kasım 2009 tarihinde Hollanda’nın Utrecht şehrinde sadece Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na taraf olan devletlerin imzasına bir ek “Ek Protokol” imzaya açılmıştır. Türkiye’nin henüz dahil olmadığı bu ek protokol 7 maddeden oluşmakta ve yerel halkın, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine dahil olmasını ve yerel yönetim işlerine katılma hakkını uluslararası yasal güvence altına alınarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na yeni bir boyut getirilmiştir.

Türkiye’nin yerel yönetimler konusunda örnek aldığı Fransa’da yapılan anayasa reformlarında özerklik anlayışı genişletilerek mali yönden de güçlü bir özerkliğe kavuşturulmuştur. Fransa Anayasası’nın72. maddesinde, “*Mahallî idareler, yasayla belirlenen şartlar çerçevesinde, serbestçe tasarruf edebilecekleri gelirlere sahiptirler. Her türlü vergi gelirlerinin tamamını veya bir kısmını alabilirler. Yasanın belirlediği sınırlar içinde, mahallî idarelere, vergilerin matrah ve oranının tespitine yasayla izin verilebilir. Vergi gelirleri ve öz kaynaklar, her yerel yönetim kategorisi için, gelirlerinin tamamı içinde önemli bir bölümünü teşkil eder. Bu kuralın gerçekleştirilmesi koşulları bir organik yasayla belirlenir. Devlet ile mahallî idareler arasındaki yetki aktarımları, bu uygulamalara ayrılmış kaynakların, eşdeğer bir şekilde tahsisi ile birlikte gerçekleştirilir. Mahallî idarelerin harcamalarının artması sonucunu doğuran her yeni yetki ihdasında veya*

*genişlemesinde, yasayla belirlenmiş kaynaklarla birlikte yapılır. Mahallî idareler arasında eşitliği sağlayacak, mali kaynakların adil paylaşılmasına yönelik hükümler bir yasayla öngörülür.*⁴⁷ şeklinde hükme bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin özerkliğinin en önemli unsurlarından biri olan yeterli mali kaynaklara sahip olma hükmü, Almanya’da da anayasaca güvence altına alınmıştır. Mali özerkliğin en önemli koşulu olan vergilerin konulması ve oranlarının belirlenmesi yetkisi yerel makamlara devredilmiştir. Bu vergiler yerel yönetim birimi olan belediye gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturmaktadır.⁴⁸ Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölünmüş olan hizmetlerin hızlı bir şekilde karşılanması için yeterli düzeyde mali kaynağın da sağlanması gerekir. Gelir bölüşümünde uyulması gereken ilkeler söz konusu olmakla birlikte, bugün merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bu bölüşümün birçok ülkede uygulamaya konulmuş kararlı ve kesin bir standart şekli yoktur.⁴⁹ Avrupa Birliği ülkeleri için de geçerli olan bu durum, kamu maliyesinin öznel uygulamalarından kaynaklanır. Yerel yönetimlere özerklik hakkı tanınmadıkça demokratik yerel yönetimden ve yerel demokrasiden söz etmek mümkün değildir. Yerel birimlerin mali yönden merkeze bağımlılığının önlenmesi için kendilerine ait vergi, harç, resim gibi gelir getirici kaynakların oran ve miktarını belirleyebilme yetkisi tanınmalıdır. Yerel yönetimlerin, mali imkanlar açısından güçlendirilmelerinin yanında yerel yönetimlerde merkezden bağımsız olarak denetimlerini etkin bir şekilde yapacak ‘Yerel Yönetimler Sayıştayı’ kurulmalıdır. Hukuksal ve mali deneyime sahip özerk yerel yönetimler, yerel halka daha iyi hizmet sunacaktır. Nitekim Türkiye’de, yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesine ilişkin Anayasa’nın 127. maddesinde düzenleme yapmıştır. Bu düzenlemeye göre, *“Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile 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.”* şeklinde bir hükme yer verilmiştir.

⁴⁷ Bilal CANATAN, “Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Der. Hüseyin Özgür, vd., 301.

⁴⁸ Ayşegül M. KAPLAN, “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 95.

⁴⁹ A.ULUSOY-T.AKDEMİR, **Mahallî İdareler: Teori, Uygulama, Maliye**, 55.

Ülkelerin sosyo-ekonomik gelişmişliği, demokratik ve katılımlı yönetimin işlerlik derecesi ve devlet-vatandaş ilişkileri ile merkez-çevre etkileşimini açıklamada merkez-yerel ilişkileri oldukça belirleyici ölçütlerdir.⁵⁰ Ülkelerdeki merkez-yerel yönetim ilişkileri, o ülkenin siyasi, idari, ekonomik ve toplumsal durumunu analiz etmede başlıca anahtar konumundadır. Merkezden yönetilen ülkelerde merkezi idari kadrolarının daha geniş yetkilere sahip olduğu ve alt kademelerdeki idari kadroların yetkilerinin ve takdir haklarının sınırlandırıldığı bir yönetim mevcuttur. Merkezden yönetim ilkesinin uygulandığı ülkelerde idari hizmetler, devlet merkezinde bulunan ve sayıları sınırlı olan yetkili birim ve kurumlar tarafından planlanır, düzenlenir ve uygulanır. Yasama, yürütme ve yargıya ilişkin tüm yetkiler, kısacası kamu gücünün tamamı, merkezi bir otorite tarafından toplanır. Bu bir sonucu olarak ister yerel düzeyde, ister ülke düzeyinde olsun tüm kamu hizmetleri merkezin tüzel kişiliğinde toplanır ve merkez hiyerarşisine dahil örgütlerce gerçekleştirilir.⁵¹ Merkezi yönetim, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatıyla birlikte idari hizmetleri yerine getirmektedir. Merkezi idarenin başkentteki yetkili kurumlarından oluşan teşkilatına “başkent teşkilatı”, başkent dışında tüm ülkeye yayılmış teşkilatına ise “taşra teşkilatı”⁵² denilmektedir.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birlikte var olmaları çok katmanlı bir yönetim şeklinin varlığına ve yönetim hiyerarşisine sebep olmaktadır. Bugün geçerli olan yerel-merkez ilişkisi, yerel düzeydeki baskının en belirgin ve yoğun olarak hissedildiği alanlardan birini oluşturmaktadır. Yasalar ve ilgili düzenlemelere bakıldığında en temel yerel ihtiyaçlar ve talepler söz konusu olduğu durumlarda bile, ya alınacak kararların oluşturulma makamı ya da alınan kararların onay makamının merkezi birimler olduğu görülmektedir. Merkez, il, ilçe düzeyindeki mülki idare amirleri olmak üzere oluşturulan karar ve uygulama noktaları ve daha da ötesinde hükümet düzeyinde ilgili bakanlara kadar uzanan bir dizi karar merciden oluşmaktadır. İlseven’e göre bu yetki zinciri içinde yerelin ihtiyacı olduğu zamanda, ihtiyaç duyulan hassasiyet ölçüleri içinde ve hedeflenen sonuçlarla uyumlu kararların

⁵⁰ Bkz. (14), PARLAK, 13.

⁵¹ Halil NADAROĞLU, **Mahallî İdareler**, 20.

⁵² Atilla NALBANT, **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, 36.

çıkması ve uygulanması sistematik olarak mümkün değildir. Tam tersi bir yaklaşımla, merkezin yerel düzeyde, yerelin herhangi bir fikri alınmaksızın veya ihtiyaç tespiti yapılmaksızın alınan kararlar hızla onaylanmakta ve uygulamaya geçilmektedir.⁵³

Yetki ve olanaklar açısından yerel yönetimler merkezi yönetimlere göre daha zayıf konumdadır. Bu konumu Anayasa belirlemiştir. Anayasa'nın 123. maddesi idarenin bütünlüğü ilkesine vurgu yaparken, 127. madde de ise, merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde vesayet denetimi yetkisine sahip olduğu vurgulanmıştır. Merkezi yönetime tanınan ucu açık denetim yetkisi, beraberinde birçok sakıncalı durum doğurmuştur. Vesayet denetimini kullanan makamlar, keyfi uygulamalarda bulunabilmekte, siyasal olarak hükümetlerin kendi ideolojilerine yakın olanlara daha fazla kaynak aktarmasına olanak vermekte ve en önemlisi de yerel yönetimleri hantal duruma düşürerek etkin ve verimli hizmet sunmalarını önlemektedir. Etkisiz hale gelen yerel makamlar, kuruluş amaçları olan mahallî ihtiyaçları karşılamakta yetersiz kalmakta ve sosyal refah⁵⁴ sağlanamamaktadır.

Merkezi yönetim, yerel yönetimlerde yaşanabilecek sorunları en aza indirmek için, doğrudan yetkilerini kullanabileceği gibi bazı önemli ve acil işlerde gecikmelerin önlenmesi için ülkenin taşra teşkilatında merkezi temsil eden ve onun adına hareket eden mülki idare amirleri olan valilere ve Anayasa Mahkemesi kararı⁵⁵ gereğince büyükelçilere verilmiştir. Yetki genişliği ilkesi, Osmanlı Hukukuna ilk defa 1876 Anayasası'yla girmiş ve Cumhuriyet döneminde hemen tüm Anayasalarda yerini almıştır. 1982 Anayasasının 126. maddesinin 2. paragrafında "*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.*" hükmüyle düzenlenmiştir. Temelde, nakil ve iletişim imkânlarının sınırlı olduğu ülke ve zamanlarda, her işin merkezin karar ve direktiflerine bırakılması, aciliyet gerektiren durumlar için merkezin görüş ve talimatlarının beklenmesi, özellikle güvenlik gibi kamu hizmetlerinin yürütülmesinde önemli sakıncalar doğurabilmektedir. Bu gibi durumlarda merkezden yönetimin

⁵³ Nebil İLSEVEN "Katılımcı Yerel Yönetim", Der. İnan İZCİ, 132.

⁵⁴ Rafet ÇEVİKBAŞ, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet", **Yerel Siyaset**, 83.

⁵⁵ Anayasa Mahkemesi, T.22.06.1988, E.N:1987/18, K.N:1988/23.

sakıncalarını ortadan kaldırmak ve özellikle bu yönetim biçiminin yol açtığı kırtasiyeciliği bertaraf ederek hizmetlerin taşrada gecikmeden yürütülmesini sağlamak amacı ile yetki genişliği ilkesi geliştirilmiştir.⁵⁶ Bu hükümle erkezi yönetim, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin bir kısmını kendisine bağlı, taşra teşkilatında görev yapan ve merkezden atanan mülki idare amirleri aracılığıyla vesayetini devam ettirmektedir. Böylece yetki genişliği ilkesi ile söz konusu hizmetleri gerçekleştirme görev ve yetkisi merkezi yönetimden, yerel yönetime aktarılmamış olacak ve bu yolla istenilen hizmetler görülmüş olacaktır. Zaten bütün görevlerin tek elde toplanması, faaliyetlerin ve kararların tek bir merkez ya da kişi tarafından alınması ve yürütülmesi mümkün olmadığından yetki genişliği kurumsal bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Merkezi yönetimin taşra teşkilatının yetki ve görevlerinin çoğaltılması, yerel yönetimlerin özerkliği olarak algılanmamalı, çünkü taşra teşkilatının başı olan vali merkezi idarenin sahip olduğu yetkiyi yine merkezi idare adına, merkezi idarenin emir, direktif ve denetimi altında kullanmaktadır.⁵⁷ Ayrıca bu yetki merkezi idareye ait bir hizmetin görülmesine ilişkindir. Yerel yönetimler, devlet tüzel kişiliğinden bağımsız bir tüzel kişiliğe sahip olmayı gerektirmesine karşın yetki genişliği aynı tüzel kişilik içerisinde gerçekleşmektedir. Hamamcı'ya göre bu durum, hiyerarşik bir kontrolden ziyade idari vesayet adı altında yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğini engelleyen özel bir denetim⁵⁸ türüdür. Gündoğdu'ya göre ise yerel yönetimler, özerk bir yapıya, tüzel kişiliğe, merkezden ayrı mali kaynaklara ve örgütlenme biçimine sahip demokratik bir birim olmasına rağmen hizmet sunumunda eşgüdümü sağlamak ve ülke bütünlüğünü korumak amacıyla, merkezin vesayet denetimi altındadırlar. Bir anlamda yerel yönetimlerin özerkliği, vesayet denetimi ile sınırlandırılmaktadır.⁵⁹

Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, yerel makamların almış oldukları kararlar üzerinde, iptal etme ve erteleme şeklinde; personel alımı ve diğer

⁵⁶ Ender Ethem ATAY, **İdare Hukuku**, Ankara 2006, s.153

⁵⁷ Bkz. (31), GÜNDAY, 60-61.

⁵⁸ Can HAMAMCI, "Mahallî İdarelerin Denetim Fonksiyonu", **1990 Yılına Girerken Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu**, 181-182.

⁵⁹ Balamir GÜNDOĞDU, "Kamusal Alanda Yaşanan Gelişmeler: Yerel Yönetimlerin Denetimi", **Yerel Yönetim ve Denetim**, 6.

işlemlerde ise fiili denetim şeklinde yapılmaktadır. Merkezi yönetim, vesayet yetkisini;⁶⁰

- Yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması,
- Yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması amaçlarıyla kullanılmaktadır.

Buradaki toplum yararının korunması ve yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması amaçları, yerellik ilkesinin gereği olan tüzeğe uygunluğun denetlenmesiyle yetinme kuralı ile bağdaşmaya olanak yoktur. Çünkü böyle bir düzenleme, yerel yönetimlerin yaptıklarına ‘yerinde’ olup olmadıkları gerekçesiyle merkezin karışmasına fırsat verebilir ve kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim basamaklarınca yerine getirilmesi yerellik ilkesinin kâğıt üzerinde kalmasına yol açabilir.⁶¹ Yerel yönetimler üzerindeki bu denetim yetkisini ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı tarafından kullanılmaktadır. Bakanlık bu yetkiyi, mülkiye müfettişleri ve mahallî idareler kontrolörleri aracılığıyla yerine getirmektedir. Ayrıca hem Maliye Bakanlığı müfettişleri hem de Çalışma Bakanlığı müfettişleri, bir yerel yönetim birimi olan belediyelerin eylem ve işlemleri üzerinde denetleme yetkisine sahiptir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde, merkezi yönetimin, yerel yönetim kuruluşları üzerinde vesayet denetimi yetkisine sahip olması üniter devlet anlayışının bir sonucunu yansıtmaktadır. Vesayet denetimi, yerel yönetimleri idarenin bütünlüğüne uygun olarak hareket etmeye zorlarken aynı zamanda merkeze bağlı bir kurum haline de getirmektedir. Böylece, yerel yönetim birimleri olan belediyeler denge ve denetleme işlevlerini yitirmekte ve tamamen kadük hâle gelmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin geleceğinin merkezi yönetimin inisiyatifinde olması demokratik ilkelere de aykırıdır. Oysa gelişmiş siyasî ve idarî sistemlerde irili ufaklı yerel yapılar hem yönetişim hem denge-denetleme işlevi açısından gayet etkindir. Yasa ile bu yapılara, yerel temsiliyet ve yerindenlik (subsidiarity) ilkeleri zemininde

⁶⁰ Sabri KAYIKÇI, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 40.

⁶¹ Ruşen KELEŞ, **Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, 43.

geniş bir uygulama alanı açılır. Ulusal düzlemde siyaset yapamayan aktörlere yönetime katılma olanağı sağlanır.⁶²

Parlak'a göre merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin diğer bir adı olan idari vesayet, bu konunun Avrupa'daki klasik örneği sayılan ve taşrada il yönetimi yoluyla otoritesini kullanan Fransa'da ve yine il sisteminin diğer bir modeli olan fonksiyonel valilik sisteminin uygulandığı İtalya'da belirgin bir biçimde hissedilirken, İngiltere'de ve Almanya'da merkezi yönetimin yerel yönetimleri genel olarak mali açıdan denetleyebildiği ve istisnai noktalarda yasallık denetiminin uygulandığı bilinmektedir. Ancak, Türkiye örneğinde görülen “yerindenlik” boyutunu da kapsayan ağır bir idari vesayet denetimine hiçbir AB üyesi ülkede rastlanmamaktadır. Üniter devletlerde merkezi otoritenin yerel otoriteler üzerindeki denetimi, görece, federatif yapıdaki devletlere kıyasla daha sıkı uygulamalar şeklinde kendini gösterir.⁶³ Yerel yönetim uygulamalarını örnek aldığımız Fransa'nın üniter bir yapıya sahip olmasına rağmen yerel yönetimlere önemli derecede yetki verildiği görülmektedir. Fransa'da yapılan bu reformlarla, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve yetki paylaşımına gidilmiş ve bunun sonucunda da ağırlık merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru kaymıştır. Yerel yönetimlerin yetki ve görevleri, yapılan bu değişiklik ile açıkça belirlenmiştir.⁶⁴ Fransa'nın yerel yönetimler alanında anayasasında yaptığı en son değişiklik ise devletin temel niteliklerini içeren birinci maddesinde, yönetim teşkilatının adem-i merkeziyet esasına dayandığı şeklinde bir düzenleme yapasıdır. Yine yerel yönetimlere, kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda, bu görevlerin en verimli şekilde yerine getirilebilmesi için serbestçe karar alma hakkı tanınmıştır. Seçimle iş başına gelen yerel organlar, yetkilerini kullanmak için yasalar çerçevesinde özgürce düzenleyici işlem yapabilme yetkisine de sahiptir. Ayrıca Almanya da yerel yönetimlerin özerkliği federal anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Ancak yerel yönetimlerle ilgili düzenleme yapma yetkisi, federal anayasa ilkeleri çerçevesinde kalmak koşulu ile eyaletlere bırakılmıştır. Anayasa, yerel

⁶² Cengiz AKTAR, **Ademimerkeziyet Elkitabı**, 14.

⁶³ Bkz. (14), PARLAK, 30.

⁶⁴ Bekir GEZER, “Fransız ve Türk Yerel Yönetim Sistemlerinin Mukayesesi ve Ülkemiz Açısından Değerlendirilmesi”, **Yönetim ve Denetim**, 13.

yönetimlerin organlarının halk tarafından seçileceğini belirterek, bu organların, yasalar çerçevesinde ve kendi sorumluluk alanlarında yerel halkın ihtiyaçlarını karşılama hakkını güvence altına almaktadır. Yerel yönetimlerin, yapacağı hizmetler oranında mali kaynaklara da sahip olacağı yine anayasada düzenlenmiştir.

Günümüzde geliştirilmesi ve uygulanması istenilen yerel yönetimlerin özerkliği ile adem-i merkeziyetçilik kavramları çoğu zaman birbirinin yerine kullanılsa da esasen farklı alanları temsil etmektedir. Gerçekten bu kargaşa günümüze ait olma özelliği taşımamaktadır. Adem-i merkeziyetçilik, Türkiye’de 1900’lü yılların başlarında Hürriyet ve İtilaf ile İttihat ve Terakki hareketleri arasında yaşanan büyük tartışmanın başlıca konularından birini oluşturmuştur. Bu tartışmalarda ana nokta, illerin yönetimi konusudur; günümüzden farklı olarak ön planda olan belediyeler değildir.⁶⁵ Adem-i merkeziyet düşüncesinin ilk kez kavramsallaştığı ve bir seçenek olarak gündeme geldiği dönem ise II. Meşrutiyettir.⁶⁶ 1908-1914 yıllarında yoğunlaşan tartışmalarda, Prens Sabahattin, Osmanlı için “teşebbüsü şahsi, meşrutiyet, adem-i merkeziyet” ilkelerinin yaşama geçirilmesini, *“Binaenaleyh adem-i merkeziyeti idari unvanı adı altında öteden beri isteye geldiğimiz ıslahat, vali ve diğer memurların salahiyyetini arttırmak, meclisi umumiyeyi (il genel meclisini) bir an evvel açtırmak ve bu suretle ahalimizi verdiği verginin mahallîsarfını en muvakkıf surette tayin ve teftişe alıştırmaktan ibaret kalıyor....Şu halde ademi merkeziyet tevsii mezuniyet ve tefriki vezaiften başka bir şey değil; yalnız tevsii mezuniyet ademi merkeziyeti idarenin ismi değil; tarifidir. Bu iki tabir arasında hiçbir mübayenet (farklılık) bulunmamakla beraber matbuatımızda ekseriyetle tabirle tarif karşılığı için zihinler kargaşaya dönüşüyor.”*⁶⁷ cümleleriyle tanımlamıştır. Anlaşıldığı üzere Prens Sabahattin, adem-i merkeziyeti kentin genel yönetiminin arttırılmasını içeren “yetki genişliği” ve il genel meclisinin etkinliğini arttıran “görev ayırımı” ilkeler bütünü olarak tanımlamıştır. Ancak, 1800’lü yılların sonlarında ve 1900’lü yılların başında geçerli olan adem-i merkeziyet algısının, bu iki ilkenin birlikteliği biçiminde olduğu göz önüne tutulursa farklı bir yoruma

⁶⁵ Birgül A. GÜLER, “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik Mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 14.

⁶⁶ Bkz. (62), AKTAR, 11.

⁶⁷ Prens SABAHATTİN, **Türkiye Nasıl Kurtarılabilir ve İzahlar**, Çev. Fahri Unan, 187-188.

varılacaktır. 1913 düzenlemesi merkezi yönetimin doğal uzantısı taşra yönetimini değil, genel olarak vilayetler yönetimini düzenlemekte ve merkezi yönetim karşısında illerin görevi bakımından alanlarını belirlemiştir. İller, merkezi yönetim karşısında özerk kılınmakta ve yerel/bölgesel ölçekte yönetim kaynakları merkezi yönetimden il yönetimine geçmektedir. Zaman içinde ilkelerin tanımlanışı değişmemiş, ancak adem-i merkeziyetin algılanışı ya da içeriği farklılaşmıştır. Yetki genişliği, adem-i merkeziyetin değil merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bu algılama biçimi yaygınlaşmış ve genel kabul görür hale gelmiştir. Yetki genişliği ilkesinin, toplumsal bellekte adem-i merkeziyetçilik kavramı dışına ne zaman çıktığını söylemek ise güçtür.⁶⁸

Adem-i merkeziyet; kamu hukukunda uygulama alanı bakımından hizmet yönünden yerinden yönetim (hizmet âdem-i merkeziyet) ve yer yönünden yerinden yönetim (mahallî adem-i merkeziyet) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bilindiği üzere, mekan, salt eylemin içinde gerçekleştiği bir 'kap' (container) değildir. Aksine sosyal etkinliğin ve kimliğin de bir kurgulayıcısı olarak toplumsallığın kendisi olan dinamik bir yapıdır.⁶⁹ Bu yapıda ikamet eden toplulukların, ikamet etmelerinden dolayı ortaya çıkmış olan ortak ihtiyaçların korunması ve birlikte yaşamalarının gerektirdiği şekilde geliştirilmesi açısından yerel yönetimlere tanınmış olan özerklik türüne yer (mekan) yönünden yerinden yönetim denilmektedir. Tanımlardan da anlaşılacağı üzere yerel yönetimler, ilgili buldukları yerleşim yerlerinin sınırları içinde yaşayan insanlara imar, su, kanalizasyon, ulaşım, çevre düzenlemesi ve çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, şehir içi trafik, defin ve mezarlık hizmetleri, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat hizmetleri gibi birçok alanda önemli yerel müşterek hizmetler sunmakla yükümlü tutulmuşlardır.⁷⁰ Türkiye'deki il özel idareleri, belediyeler ve köyler yerel yerinden yönetimin temel örneklerini oluşturur. Hizmet yönünden yerinden yönetim ise, belli bir kamu hizmetinin mutlaka bir toprak parçasıyla sınırlı olmaksızın, özel teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren kültürel, bilimsel ve teknik hizmetler alanında uzman

⁶⁸ Bkz. (65), A. GÜLER, 20.

⁶⁹ Ş.ASLAN,-B.ŞEN, "Politik Kimliğin Temsil Edici Mekanları: Çayan Mahallesi", **Toplum ve Bilim**, 110.

⁷⁰ 5393 Sayılı Belediye Kanunu.

tüzel kişilerce belirtilen sürelerde yerine getirilmesi planlanan ve sadece bu hizmeti yürütmek üzere kurulmuş kamu tüzel kişilere gördürülmesidir. Ticaret Odası, Tabipler Odası, Baro, TRT, RTÜK, YÖK vb. gibi kurum ve kuruluşlar bu özerklikten yararlanmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlar, kendilerine verilen hizmetlerle ilgili konularda merkezi otoriteye tabi bulunmadan kendi kararlarını kendileri almaktadırlar. Bunlara devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği tanınmıştır. İdari, mali ve hukuki özerklik çerçevesinde faaliyet gösteren bu kuruluşlar “idarenin bütünlüğü” ilkesine göre bağlı buldukları bakanlığın denetimine tabidirler.

Yerel özerklikte bilinmesi gereken bir diğer kavram ise subsidiarity (hizmette yerellik) kavramıdır. Yaşlı adem-i merkeziyetçiliğin yerine doğan sunsidiarite, “görev ayırımı” üzerinde yükselmektedir. Ayrılan görevler ile birlikte mali kaynaklar ve personelin de “merkezden ayrı sistemler” olarak yeniden düzenlenmesini içermektedir. Subsidiarity ilkesi son zamanlarda en çok tartışılan yönetim prensiplerinden biridir. Hemen her yerde bireye fazla inisiyatif verilmesi arzusu, hem federal hem de üniter devletlerde desantralizasyon (yerelleşme) hareketinin temel gerekçesini oluşturur. Bu nedenle, AB’nin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Bir yandan Birliğin merkeziyetçi eğilimlerinden, diğer yandan da ulus devletlerin egemenlik haklarını korumak istemelerinden kaynaklanan sorunlardan korkulmaktadır. Birlik çerçevesinde, yerellik ilkesinden beklenen temel amaç, birlik ile üye devletlerarasında yetki ve görev paylaşımını belirlemektir. Bu bağlamda mümkün olduğu ölçüde karar mekanizmalarını vatandaşa yakınlaştırmak, üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve haklarını korumak ve diğer yandan da yurttaşlara Avrupa’nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamaktır.⁷¹ Yerel özerklik, demokrasiyi bir yaşam şekli olarak benimsemiş bulunan Avrupa ülkelerinde, geleceğin Birleşik Avrupa’sını oluşturmakta kullanılan bir bağ veya ortak bir değer şeklinde önemlidir. Dolayısıyla, 1950’li yıllardan itibaren Avrupa Konseyi, yerel özerklik kavramına önemli oranda açıklık getirmek istemiştir. Bu nedenle, merkezi vesayetin bütünüyle ortadan kaldırılması, yerel toplumun özgürlüğüne saygı duyulması, yerellik bilincinin daha da geliştirilmesi ve

⁷¹ Bilal ERYILMAZ, **Kamu Yönetimi**, 80.

özellikle de yerel yönetimlerin partiler üstü kuruluşlar şeklinde görev yapması gibi ilkelerle ⁷² Şart'ın temelleri atılmıştır. AB başlangıçta ekonomik bir yapı olduğundan dolayı kamu yönetimi ve özelde yerel yönetim konularında düzenlemeye gidilmemiştir. Zamanla yetki alanları genişleyen AB kurumları giderek daha çok yerel yönetimleri etkilemiştir. Bir yandan AB kararlarının yerel düzeyde önemli etkileri olması diğer yandan bu kararların büyük kısmının ulusal merkezi ve yerel yönetimler olması nedeniyle genel bir düzenlemeye gidilmesi ihtiyacı doğmuştur. Maastricht Antlaşması bu yüzden dönüm noktasıdır. 1992 yılında Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasından sonra, Topluluk bünyesinde yerel ve bölgesel yönetimlere verilen önem artmıştır. Subsidiarity ilkesi anlaşmaya dahil edilmiştir. Keser'e göre bu ilkenin anlaşmaya konulması merkezîyetçiliğe duyulan tepkinin sonucudur.⁷³ Bu ilkenin en önemli işlevi, küreselleşmeyle orantılı olarak ulusal sınırlar kaldırılmış ve dünya coğrafyasında bulunan ulus-altı yönetsel örgütlerin ve yerel yönetimlerin temel hak ve özgürlüklerinin artırılması ve korunması amaçlanmıştır. AB ile bütünleşme yerel yönetimlerimize yeni olanaklar açarken bir takım meydan okumaları da beraberinde getirmektedir. İlk olarak katı merkezîyetçi ve bürokratik yapının değiştirilmesi gereklidir. AB'nin kamu yönetimi alanında bir dayatması söz konusu olamaz, bu nedenle üniter devlet niteliğini terk etmeye ya da federal sistem arayışına girmeye gerek yoktur. Bölünme saplantısından kurtulmak gerekir. Farklılıkların, azınlık ve etnik grupların korunması demokratik bir devlet yapılanmasının garantisi olacağından ayrılıkçı eğilimlerin önündeki en büyük engel olacaktır. AB pratiği de bunu doğrulamaktadır. Bu bakımdan genel olarak idarenin bütünlüğü yerine devletin 'yerellik ilkesine' göre örgütlenmesi, siyasal olarak üniter yapının bozulacağı ve federal hatta federallik ötesi bir dağılma gidileceği savları gerçeği yansıtmamaktadır. Keleş'e göre yerelleşmeyi güçlendirmenin demokratik gelişme açısından taşıdığı önem, komplo kuramlarının gölgelemeyi başaramayacağı⁷⁴ bir olgudur. Özellikle altının çizilmesi gereken nokta yerellik ilkesinin federal bir yönetim biçimini gerektirmediğidir. Avrupa Topluluğu'nun üzerinde özellikle durduğu bu ilke, Genro'ya göre yurttaşların müdahalesi ilkesinin

⁷² Ruşen KELEŞ, "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", ÇYYD, I, 2, s.13-14.

⁷³ Hasan KESER, "Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler", **Dünden bugüne yerel yönetimlerde yeniden yapılanma**, 118.

⁷⁴ Bkz, (72), KELEŞ, 30.

yerindenliğini ve modernliğini göstermektedir. Üst düzeydeki iktidarın alt basamakların irade ve inisiyatiflerinin kararlarına saygı göstermesi gereği ve ancak bu alt düzeyler önlerine çıkan sorunları çözmeye yetemediklerinde, doğrudan müdahale yapabileceği anlamına gelmektedir. Kendi etkinlik düzeylerinde toplumsal inisiyatiften kaynaklanan ara katmanların eylemleri meşruluğunu savunurken bir karara varmalarına imkan veren düşünme, bilgi ve pazarlık araçlarına hakim olmak koşuluyla yurttaşların, çıkarlarının ne olduğuna birlikte karar vermek için en iyi uzmanlar olduklarını⁷⁵ savunmuştur. Subsidiarity ilkesi, demokratik sistemler açısından temel bir referanstır ve yerelleşme kavramını içinde barındırır. İlke demokrasinin tüm düzeylerde işletilmesini teşvik eder; yurttaş ve yönetim arasında hesap verme ve hesap sorma ilişkisinin güçlendirilmesi ile kamu hizmetinin daha iyi sunulabileceğini öngörür.⁷⁶ İyi kamu hizmetini tanımlamaya çalışmaz, hizmete demokratik açıdan verimli olmak üzerinden yaklaşır. Bu durum aynı zamanda yoksulluğu ve suç azaltma gibi sosyal iyileştirme programlarını⁷⁷ da beraberinde getirmektedir.

Özellikle 2009 yılı itibariyle başlayan ‘Barış Süreci’, diğer adıyla ‘Çözüm Süreci’ ile beraber yeni bir kavram olarak karşımıza “Demokratik Özerklik” kavramı çıkmıştır. 10 Temmuz 2014 tarihinde kabul edilen “Terörün Sona Erdirilmesi ve Toplumsal Bütünleşmenin Güçlendirilmesine Dair Kanunun”⁷⁸ çıkarılmasıyla birlikte Kürt siyasal hareketi çevrelerince taslağı oluşturulmuş bir projedir. Ögünç’e göre, Demokratik Özerklik Projesi; Kürt siyasal hareketi tarafından 2000’li yılların başlarına denk gelen konfederalizm söylemi, 2007’den sonra kapitalist moderniteye karşı demokratik modernite, demokratik ulus, radikal demokrasi, ahlaki politik toplum, demokratik-ekolojik-cinsiyet özgürlükçü toplumsal yaşam kavramlarıyla şekillenerek “demokratik özerklik” fikrine evrilmiştir. 14 Temmuz 2011’de ise Demokratik Toplum Kongresi, “demokratik özerklik” ilanını duyurmuştur.⁷⁹

⁷⁵T.GENRO-U. de SOUZA, **Porto Alegre: Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi**, Çev. Bülent Tanatar, 14.

⁷⁶Bkz. (27), E.KOYUNCU-S. SERTESEN, 4.

⁷⁷Besime ŞEN, “Kentsel Dönüşüm: Kavramsal Karmaşa ve Neoliberalizm”, **İktisat Dergisi**, 36.

⁷⁸ Terörün Sona Erdirilmesi ve Toplumsal Bütünleşmenin Güçlendirilmesine Dair Kanun, T:10.07.2014, (R.G. T:16.07.2014, S.29062, K.N.6551)

⁷⁹ Pınar ÖĞÜNÇ, “Kürtler Demokratik Özerlikle ne istiyor-1”, **Radikal Gazetesi**, 28 Nisan 2015.

Demokratik Toplum Kongresi eş başkanı Tuğluk'a göre demokratik özerklik, ulus devletin farklı toplulukları sürekli çatıştıran, istikrarsızlık yaratan ve toplumları birbirinden uzaklaştıran anlayışına karşı ulusal sorunlarda en doğru çözüm modelidir. Gerekçesi ise, günümüzde farklı toplulukların yaşadığı ulus devletlerin dönüşüme uğraması ve özerklikler temelinde farklı etnik ve mezhepsel toplulukların bir arada yaşadığı göreceli demokratik siyasal sistemlere dönüşmeleridir. Çoğulcu toplumların gereği olarak farklılıkların özgünlüğünü ve özerkliğini kabul etme ve yaşatma çağımızın temel demokratik eğilimidir.⁸⁰

Demokratik Toplum Kongresi tarafından hazırlanan demokratik özerklik projesi taslağına göre, Türkiye'ye idari, politik, kültürel ve mali özerkliğe sahip, yerel özerkliğin desteklendiği 20-25 özerk bölgesel yönetim öngörülmektedir. Böylece, yetkinin merkezde toplandığı, bürokratik ve hantal merkezi yönetimin geride bırakılacak ve özerk yerinden yönetim ilkesinin yaşam bulduğu yerel özerklik ve adem-i merkeziyetçi bir yönetim modeli ortaya çıkacaktır. Ayrıca, tüm vatandaşların kendi yaşam alanları ve sorunları üzerinde söz sahibi olması, uygulama ve çözüm gücü haline gelmesi devlete bağımlılığın en asgariye indirilmesini hedefleyen siyasal mekanizmaların oluşturulması gerektiği görüşü desteklenmiştir. Kürt siyasal hareketine göre demokratik özerklik, *tabandan başlayarak köy komünleri, kasaba, ilçe, mahalle meclisleri, kent meclisleri biçiminde demokratik konfederal temelde örgütlenmiş ve en üstte demokratik halk kongre modeliyle yerine getirileceği; asıl karar yetkisinin köy, mahalle, şehir meclis ve delegelerinin olacağı ve katılımcı, çoğulcu, doğrudan halk demokrasisini esas alınacağı; yereldeki meclislerin, yerele karşı sorumlu olduğu gibi en üst iradi organ olan Halk Kongresine karşı da sorumlu olduğu; Meclisler, sorunların çözümünde ve ihtiyaçların karşılanmasında öz güç ve öz yeterlilik ilkesine dayandırılacağı; demokratik siyasein, "demokratik ulus" anlayışına dayandırılacağı* siyasi esaslara göre kendini inşa edilecektir.⁸¹

⁸⁰ Bkz. (79), ÖĞÜNÇ, 2-3.

⁸¹ "Demokratik Özerkliğin Siyaset Boyutu", DTK, <http://www.demokratiktoplumkongresi.com/tr>

Demokratik özerkliğin idari birim olarak teşkilatlanmasını yerel meclisler üzerinden gerçekleştirilmesi düşünülmekte ve bu birimler önünde anayasal engel olmaması, kendini üzerine inşa ettiği toplumsal ihtiyaç ve değerlerin anayasal ifadesinin olması için de yetki alanı Anayasa’da çizilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca demokratik özerklik projesinde yerel yönetimlere devredilecek görev ve yetkilerin belirlenmesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı dikkate alınarak ortak bir tartışma ve uzlaşma temelinde ele alınacağı savunulmuştur. Ayrıca unutulmamalıdır ki, yerel özerklik, yerel demokrasi ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Özgürlük alanının gerekliliği, serbest iradeyi harekete geçirmeyle mümkündür.⁸²

⁸² Adalet Bayramoğlu ALADA, “Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişmeler ve Türkiye’deki Yansımaları” Haz. R. Günlü, **Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri**, 291.

3. TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ VE ÖZERKLİK TARTIŞMALARI

Cumhuriyet tarihi süresince görülen toplumsal–politik iklimin dış etkilerinin yanında iç etkileri olan sanayileşme, göç ve kentleşme etkileri doğrultusunda gelişen ve siyasallaşan kamuoyu yerel yönetimler konusunda yeni arayışlara girmiştir. 1924 ve 1961 Anayasası’nın kolektif hak ve özgürlükler konusunda getirdiği güvenceler, katılımcı ve demokratik hayata yönelik olurken; 1971 ve 1980 müdahaleleri ile hem toplumsal hem de kurumsal özerklik alanları tükenmiştir. Merkez ve yerel yönetimlerde farklı olan siyasi iktidarın çelişkileri burada önemli bir etkidir. Ordu yönetim sistemi içerisinde çok etkin bir konuma sahip olmasından kaynaklı siyasi iktidar askeri bürokrasiyle güçlü bir iktidar bloğu oluşturmuştur. Bu güç doğrudan siyaset dilini yeni oluşturmaya başlayan yerel yönetimlere müdahale yönünde adımlar atılmıştır.⁸³ Türkiye’de 1980 öncesinde yapılan yerel özerklik tartışmaları sadece idari ve mali ekseninde yürütülürken; 1980 sonrasında yaşanan ekonomik dönüşüm ve toplumsal değişim yerel özerkliğe siyasal bir boyut da kazandırmıştır. 1980 sonrasında terör örgütünün ortaya çıkmasıyla beraber yerel özerklik bir tehdit olarak algılanmış⁸⁴ ve bu algı günümüze kadar devam etmiştir. Cumhuriyet anayasaları, devleti tekçi ve merkezîyetçi bir yapıya oturtturarak, ülkede yerinden yönetimin, siyasal değil, fakat yönetsel alanda bir merkezi yönetimin taşra örgütü olarak yerleşmesini sağlamak olmuştur. Cumhuriyeti kuranlar için başta gelen amaç, başta yeni rejimin merkezi Ankara olmak üzere tüm Türkiye de demokratik değil, fakat temiz, çağdaş, sağlıklı ve güzel kentlerin yaratılmasıydı. Bu görevi de merkezin taşra teşkilatları yerine getirecekti. 1980 yılına kadar Türkiye belediyeleri; bir yandan kentsel hizmetlere odaklı işlevsellikleri ile temizlik, ulaşım, imar ve çevre politikaları uygularken; bir yandan da halkın politik eğilimlerini ve tercihlerini temsil ederek siyasi organ olarak hareket etmişlerdir. Ne var ki merkezdeki siyasi partilerin, gerektiği zaman kullanacağı bir uzantısı olmaktan öteye geçememişlerdir.

⁸³ Adalet B. ALADA, “Türkiye’de Yerel Yönetimleri ‘Özerklik Meselesi’ Üzerinden Yeniden Düşünmek”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 35.

⁸⁴ A. YATKIN, F. KOÇ, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları, **Publication og Association Esprit, Société et Rencontre**, 1291.

2015 yılı itibariyle 30 yıla aşkındır Türkiye’de halen yürürlükte olan 1982 Anayasası’nın 127. maddesi yerel yönetimleri; “Mahalli idareler; il, belediye, mahalle/köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, genel kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiler” olarak tanımlamaktadır. Bu tanımlamaya göre Türkiye’de yerel yönetimler il, belediye ve mahalle/köy olmak üzere üç kademeye ayrılmıştır. Bu ölçeklerde ise il özel idareleri, belediyeler ve muhtarlık olmak üzere üç ayrı kurum faaliyet yürütmektedir. 2012 verilerine göre Türkiye nüfusunun yüzde 84’ü belediye sınırları içerisinde yaşamaktadır. Mart 2014 tarihi itibariyle Türkiye’de 1364 belediye mevcuttur. Bunlardan 1334’ü belde ve ilçe belediyesi, 30’u da büyükşehir belediyesidir. Belediyeler üç kurum arasında nüfus, yetki ve faaliyet açısından en önemli yerel yönetim kuruluşlarıdır.

3.1. 1980 Öncesi Yerel Özerklik Tartışmaları

Osmanlı döneminde beledi (yerel) hizmetler kadılık, loncalar ve vakıflar gibi farklı kurumlar tarafından yürütülüyordu. Fakat bu yerli kurumlar Batı tipi yerel hükümet (local government) geleneği yaratmadı. Bunun temel nedenleri, Osmanlı imparatorluğunda “çevrenin” merkeze olan mutlak bağımlılığı, yerel güç odaklarının (ayan, eşraf) mekânsal bazda kalıcı yetkilere sahip olmamalarıydı. Batı tipi yerel yönetimler ilk olarak Tanzimat döneminde, 1857 yılında İstanbul’da kurulmuştur. Tek parti rejimi anlayışı ve ideolojisi doğal olarak Cumhuriyet döneminde yeni kurulmaya başlanan belediyelere de yansımıştır. Yerel makamlar, merkezde toplanan gücün paylaştırılacağı yeni bağımsız aktörler olarak değil, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanununun getirdiği, merkezin taşradaki uzantıları olarak göreve başlamıştır. Vali ve kaymakamlar aynı zamanda buldukları yerin parti başkanı ve belediye başkanı olmaktadır. Ta ki 1963 yılında yapılan bir değişiklikle belediye başkanları, doğrudan halkın seçeceği tek dereceli seçimle işbaşına gelmeye başlamışlardır.⁸⁵

⁸⁵ Erol KAYA, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, 49-50.

1923-1944 yılları yeni rejimin bir çeşit hazırlık dönemini oluşturmuştur. Cumhuriyet rejimi ilk yıllarda önemli belediyeçilik ve imar sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Cumhuriyetin belediyeçilik gelişimi bu sorunlara aranan çözümler ve uygulamalar içinde olmuştur. Tekeli'ye göre Cumhuriyet hükümetleri savaş sonrasında iki önemli belediyeçilik ve imar sorununu çözmek zorunda idiler. Birincisi, özellikle Batı Anadolu'daki kentlerin savaş sonrası koşullarına uydurulmasıdır. Batı Anadolu kentlerinin önemli bir kesimi yangın geçirmiş ve yanan kesimler imar edilecektir. İkinci ise, Ankara'nın 13 Ekim 1923'te başkent ilanmasıdır. Ankara'nın başkent olması kararının başarıya ulaşması öncelikle yeni rejimin ideolojisiyle tutarlı, çağdaş bir kentin kurulmasından geçecektir. Böylece Ankara'nın başarısı rejimin başarısıyla özdeşleşecektir. Cumhuriyet, başarısının somut simgesini Ankara'da göstermek durumundadır.⁸⁶ Ne var ki karşılaşılan sorunların çözümü için Osmanlı'dan aktarılan belediyeçilik deneyim ve yasaların getirdiği birikimler yetersizdir. Osmanlı kent yönetim anlayışı, "kadılık", "lonca teşkilatı" ve "belediye" aşamalarından geçerek cumhuriyete ulaşırken önemli sorunları da beraberinde getirmiştir. İstanbul'da ilk belediye olan "Altıncı Daire"nin 1857'de kuruluşundan 75, 1877'de Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunlarının yayımlanmasından 60 yıla yakın bir zaman geçmiş olmasına rağmen, biriken belediyeçilik deneyimi oldukça sığ kalmıştır.⁸⁷ Osmanlı'dan Cumhuriyete geçen bu belediyelerin mali güçleri oldukça sınırlı, karar organları ise daha çok kentin ileri gelenlerini, emlak ve akar sahiplerini temsil etmiştir. Bunun için de Cumhuriyetin ilk yıllarında belediyeleri doğrudan ve dolaylı olarak ilgilendiren birçok yasa çıkarılmıştır. Cumhuriyetin 1923-1944 döneminde Ankara deneyimi etrafında oluşan belediyeçilik anlayışı, 1930-40 yılları arasında ardı ardına çıkarılan yasalarla somutlaşmıştır. 3 Nisan 1930'da 1580 sayılı Belediye Kanunu, 24 Nisan 1930 tarih ve 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu, 1 Haziran 1933'te 201 sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, 9 Haziran 1934'te 2497 sayılı Belediyeler İstimlak Kanunu ve 7 Haziran 193'te de 2763 sayılı Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunları çıkarıldı.⁸⁸ Ne var ki belediyelerin görev alanlarının genişlemesi

⁸⁶ İlhan TEKELİ, *Cumhuriyetin Belediyeçilik Öyküsü:1923-1990*, 33.

⁸⁷ A.g.m., 33.

⁸⁸ A.g.m., 50.

beraberinde kaynak sorununa getirmiştir. Bu kaynak sorununa 1929 yılında yaşanan ekonomik kriz de eklendiğinde belediyelerin gelirlerindeki azalma daha da hızlanmıştır. 1923-1944 yıllarının belediyeciliğin gelişim özelliklerini özetlemek gerekirse, belediyelere verilen görevlerin hızla arttığı, buna karşılık belediyelerin bu görevleri yapmasına olanak sağlayacak gelir ve personel olanaklarının bu ölçüde gelişmemiş olduğu söylenebilir.

İkinci Dünya Savaşı, belediyeçilik ve imar planlama sorunlarını tüm dünyada ön plana getirdi. Bunun temelde iki nedeni vardı. Birincisi, İkinci Dünya Savaşı o zamana kadar yaşanan savaşlarla karşılaştırılamayacak düzeyde kentlerin yıkımına neden olmuş, kırdan kente hızlı bir göç yaşanmaya başlanmış ve gecekondulaşma çarpık kentleşme ile birlikte belediyeler yeni zorluklarla karşı karşıya kalmıştır. Bu süreçte Türkiye, yeni kurulmakta olan Batı ekonomik sistemi içinde yer almakta kararlı olduğunu göstermiş ve ekonomisini Batıya açarak onun bir parçası haline gelmeye çalışmıştır. Bu durum yerel yönetimlerin yapısında da önemli ekonomik ve siyasal gelişmelere neden olmuştur. Tekeli'ye göre Türkiye'nin Batıya açılması ve bu sistemle bütünleşmeye çalışması, savaş sonrasında savaş öncesine göre önemli dört değişiklik getirdi:⁸⁹

- Türkiye savaş öncesinin “devletçilik” uygulamalarından vaz geçerek kendi gelişmesini büyük ölçüde piyasa güçlerine ve özel sektörün öncülüğüne bıraktı.
- Sanayinin gelişmesine ağırlık veren kalkınma modeli yerine, tarımda hızlı makineleşme ile tarımın öncülüğünde kalkınmayı hedefledi.
- Türkiye'nin kalkınmasının iç kaynaklarıyla gerçekleştirilmesi politikası yerine, dış borçlanmaya, dış kaynaklara dayanmaya politikası izledi.
- Ülkenin temel sisteminin “demiryollarına” dayandırılmasından, çok yoğun “karayolu ağı” kurulmasına geçildi.

Tüm bu politikaların etkisi ile tarımda makineleşme artmış, kara ve demir yolu ağının genişletilmesiyle birlikte kırdan hızla bir nüfus kopması yaşanmıştır.

⁸⁹ Bkz, (86), TEKELİ, 122-123.

Tüm bu gelişmeler, belediyeleri “imar faaliyetleri” ile uğraşmayı zorunlu kılmıştır. İkinci Dünya Savaşından sonra girilen 1945-1960 dönemine, 1923-1944 yıllarında oluşmuş belediyecilik yasalarıyla girildi. Bu sistem yeni dönemin koşullarına uygun düşmüyor, yeni koşullara göre bir değişim göstermesi gerekiyordu. Bu dönemdeki değişimler dört ana başlık altında incelenebilir:

- Belediye yönetiminin demokratikleştirilmesi yolunda değişiklikler,
- Belediye gelirlerinde yapılan düzenlemeler
- konut sorununun çözümüne ve imar planlama düzeninin yeniden kurulmasına ilişkin yeni yasalar,
- yeni trafik düzeninin oluşumu. Bu dört konu dışında belediye ve kent yaşamına ilişkin yasalarda önemli bir değişim olmamış, genellikle 1923-1944 yılları arasındaki yapı korunmuştur,⁹⁰ denilebilir.

Belediyecilik hareketindeki önemli değişimlerinden biri de hiç kuşkusuz Türkiye'nin çok partili siyasi yaşama girdiği 1945'ten sonra yaşanmıştır. 1946 seçimleriyle birlikte muhalif partiden seçilenlerin çoğunlukta olduğu belediye yönetimleri de ortaya çıkmıştır. 1946 yılında Demokrat Partinin kurulmasından sonra, Türkiye'nin içine girdiği yeni siyasal yaşam, yerel yönetim konusunda da yeni ilkelerin yer almasını sağladı. Demokrat Partinin Programında 20. ve 21. maddeler bu konuyu şöyle işliyordu:⁹¹

Madde 20: İllerin özel ihtiyaçlarını yerinde görüp karşılamak ve halkın idareye iştirak etmesi prensibini tahakkuk ettirmek maksatlarıyla kurulmuş olan il genel kurullarıyla özel idare ve belediyeler, bütçelerini tanzim ve tatbik hususlarında ve diğer bütün vazifelerin ifasında, gereken genişlikte yetkilerle teçhiz olunmalıdır.

Madde 21: İl genel kurulları ve belediyeler, beşer senelik çalışma planları tanzime sevk edilmeli ve bu planlar merkezde mahalli idarelere yol göstermek vazifeleriyle kurulacak bir teknik büronun evvelden tetkikine tabi tutulmalıdır. Şehir

⁹⁰ Bkz, (86), TEKELİ, 125.

⁹¹ İçişleri Bakanlığı, **Türkiye’de Siyasi Dernekler II**, 172.

sınırları içindeki kara ve deniz taşıt vasıtalarının ve diğer ticari mahiyette umumi hizmet işletmelerinin, belediyelere devrini tabii buluyoruz.

1950’li yıllar itibariyle ağırlıklı olarak süren yeniden yapılanma çalışmaları vardır. Bu yapılanma iktisadi, politik ve toplumsal oluşan değişimler iç dinamiklerin neticesidir. Bu yapılanma diğer taraftan da küresel ölçekli gelişmeler sonucunda ortaya çıkan bir zorunluluktur.⁹² Kısa süre sonra 1960 askeri darbesi ile eni bir seçime kadar tüm belediye başkanlarının görevlerine son verilmiş, il merkezlerinde valiler, ilçe merkezlerinde kaymakamlar⁹³ belediye sayısının çok görüldüğü il çevrelerinde de üst düzey askeri yetkililer belediye başkanlığı görevini yürütmüşlerdir. 1961 Anayasası ile Türkiye’nin yönetim yapısı merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandırılmıştır. 1963 yılında çıkarılan 307 sayılı yasa ile belediye başkanları halk tarafından seçilmesi uygulaması getirilmiştir. Böylece 1961 Anayasası’yla belediye başkanlığı seçiminde önemli bir değişiklik yapılmıştır. 1930’dan bu yana belediye başkanını belediye meclislerinin kendi üyeleri arasından seçme yönteminden, halkın doğrudan belediye başkanını seçme yöntemine geçilmiştir. Bu değişim, yerelde de güçlü politikacıların ortaya çıkmasına yol açmıştır. Batı demokrasilerinde de ülke politikasına geçişin ilk adımını yerel yönetimler oluşturmaktadır.

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesine kadar geçen süre içinde, belediyeleri genel olarak ‘merkezi yönetimin taşra örgütü’ olarak görme eğilimi devam etmiştir.⁹⁴ Ne var ki; teknoloji, sanayi ve hizmet sektöründe hızla yaşanan yapısal dönüşüm süreci küreselleşmeyi de beraberinde getirmiştir. Küreselleşmeyle beraber ulus devletlerin sınır kavramı önemini yitirmiştir. Kentsel toplum ve onun sürekli artan ve değişen talepleri, merkezi yönetim anlayışında da değişimleri beraberinde getirmiştir. Bu talep ve değişimlerle oluşturulan yeni Anayasa, Türkiye toplumu için yeni bir kurumsal çerçeve getirirken, yerel yönetimi de bu kurumsal çerçeve içinde

⁹² M. ÖKMEN-S. BAŞTAN, “Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, Ali Akdemir (Ed.), **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, 225.

⁹³ Erol KAYA, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, 52.

⁹⁴ Ruşen KELEŞ, **Demokratik Gelişmemizde Yerel Yönetimler**, 38.

yorumluyordu. Ancak, yeni Anayasa'nın şehirselleştirme ve şehir yönetimine etkileri sadece "yerel yönetime" ilişkin maddelerine dayanarak kavranamaz. 1961 Anayasa'sının 112. ve 116. maddeleri yönetim içinde mahalli idarelerin işlevlerini belirtirken; "*İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*" tanımlaması yapmıştır. Böylece yerinden yönetimin varlığı kabul edilmekle beraber, "idarenin btnlg" ilkesi getirilerek genel idare ile bütünleşen bir "yerel idare" ngrlmtr. Anayasa'nın 112. maddesi içinde yer alan "yerinden yönetim" ilkesi, merkezi idare içinde 115. maddede getirilen "yetki genişliği" ile uygulanacaktır. Bu ilke halk tarafından seçimle belirlenen yerel makamlara değil, merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan valiye verilmiştir. Böylece yetkiler yine merkezin elinde tutulmuştur.

1970'lerden 1980'lere kadar uzanan sürede ise yerel yönetimler, özerklik arayışına girerek 1973 seçimlerinden balayarak kent yaşamında ve siyasal alanda daha fazla önem kazanmaya balamıtır. Bu gelişme, kent yönetiminde bir söylem değişimi getirirken, belediyelerin etkinliklerinde de artış sağlamıştır. 1970'ler Türkiye'sinin politik iklimi ve toplumsal sınıfların çabaları ile biimlenmitir. 1970'li yıllar Türkiye ekonomisi yüksek enflasyona dayalı, spekülasyonların her sektörde oluabildiği, ayrıca kentsel ve kırsal yapılaşmanın ekonomik bir değer olarak kendi olanaklarını zorladığı bir yapıdaydı.⁹⁵ 1978-1979'daki Yerel Yönetim Bakanlığı deneyimiyle de yerel yönetim özerkliğinin merkezde tanındığı 80 sonrasında büyükşehirlerle altyapı yatırımlarında belediyelerle çok daha görünür olmuştur. Belediyecilik olgusundaki değişim 1973-80 yılları arasında yaşanan 'Demokratik Belediye Hareketi'nde somutlamıtı. Tarihinde ilk kez belediyeler, klasik kentsel hizmet üretimi yanında, yerel toplum adına demokratik taleplerde bulunmaya balamılardır. zerk, katılıma açık, kaynak yaratıcı, üretici ve birlikçi yeni bir belediye anlayışı olarak ortaya çıkan bu hareket, ülkenin genel demokratikleşme sürecine de hızlı bir ivme kazandırmıştır. Bayramoğlu'na göre kısa bir deneyim dönemi olmasına rağmen, yönetimde açıklığı ve halk katılımını,

⁹⁵ Ő. ASLAN,-B. ŞEN, "Politik Kimliğin Temsil Edici Mekanları: Çayan Mahallesi", **Toplum ve Bilim**, 112.

belediyeler arası dayanışma için birlikçiliği ve bütünlüğü, etkin hizmet için özerk ve üretici yönetim anlayışını savunan bu hareket kısa sürede partilerüstü bir kimlik kazanmıştı.⁹⁶

3.2. 1980 Sonrası Özerklik Tartışmaları

1970 ve 1980’li yıllarda mali kaynak bakımından hizmet yükümlülüğündeki artış doğrultusunda herhangi bir zenginliğe ulaşamayan yerel yönetim kurumları ekonomik sıkıntılarla boğuşmaya başlamıştır. Bu dönemden sonra bütün ülkelerde yerel yönetim reformları tartışılmaya başlanmıştır. Bu reformların temelini ise yerel yönetim birimlerinin ideal büyüklükleri, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ekonomik ilişkiler,⁹⁷ görev, yetki ve sorumluluk alanları gibi hususlar oluşturmuştur. Gerçekleşen hızlı neoliberal politikalar ile birlikte 1980’lerde hız kazanan iktisadi yeniden yapılanma ve özellikle sermayenin hızlı hareketliliği kent mekanına önemli dönüşümler olarak yansımış ve kentler arasında gerçekleşen ciddi rekabet alanları doğurmuştur. 21. yüzyılın başı itibariyle küreselleşen dünyanın yeni dinamikleri ve iktisadi yapının yeniden şekillenmesiyle politik gelişmeler yerelde ve kentte önemli bir takım sosyal ve mekânsal yansımalar oluşturmuştur. Liberal ekonomik düzenin içerisinde, yerel yönetimlere merkezi yönetimde toplanmış bulunan güç ve sorumlulukların aktarılması ilkesi doğrultusunda oluşan yerelleşme hareketleri⁹⁸ güç kazanmaya başlamıştır. Yeni sağ politikaların yürürlüğe girdiği 1980’li yıllarda eskisine oranla yerel makamlara daha fazla kaynak ve yetki ayrılmıştır.

Türkiye, 1980 darbesinin ardından sivil hak ve özgürlüklerin kısıtlandığı bir dönem yaşamıştır. 1980’lere kadar yerel yönetimlerin sadece idari ve mali özerkliği tartışılırken, 1980’lerden sonra terörün başgöstermesiyle beraber idari ve mali özerkliğin yanında siyasi özerklik tartışmalarına da başlanmıştır. Siyasi özerkliği

⁹⁶ Adalet BAYRAMOĞLU ALADA, *Yerel Yönetim ve Ahlak*, 25-26.

⁹⁷ Fatih SARIOĞLU, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Üzerine: Ekonomik Bir Yaklaşım” *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 23.

⁹⁸ Ertan ZİBEL, “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”, Ed. Ali Akdemir vd., *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, 190.

ülkenin birliği ve bütünlüğünü bozucu etki oluşturacağını savunan düşünürlerin yanında, ülkenin birliğine ve bütünlüğüne katkı sağlayacağını savunan düşünürler çoğunluktadır. Burada siyasi özerkliğin boyutuna girmekte yarar vardır. Çünkü siyasi anlamda yerel özerkliğin federatif bir yapı olarak düşünülmesi yanlıştır. Yerel özerklik, Türkiye’de Anayasanın 123. maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesine yönelik herhangi bir tehdit içermemektedir. Nitekim yerel yönetimlerin görev ve yetkileri anaysa çerçevesinde belirlenmiştir.

Türkiye’de küreselleşme ve yerelleşme süreçlerine bağlı olarak 1980 sonrasında yerel yönetimler alanında yeni yasalar yürürlüğe konulmuştur. Yetkileri ve kaynakları artan belediyeler, siyasal yaşamda daha etkin duruma gelmiştir. Bu dönemde yerel yönetimlerin önceki dönemlere oranla karar alma alanlarının genişlemesi söz konusudur. Türkiye’deki yerel siyaset ve yerel yönetimlerin 1980’lerden itibaren geçirdiği değişimler, kentsel grupları çeşitlendirmiş, taleplerin niteliğini değiştirmiş ve sonuçta yerel siyaset ile ilgilenen grupların çoğalmasına neden olmuştur.⁹⁹ Özellikle Avrupa’da yerel yönetim alanlarında reformlar gerçekleştirilmiştir. Avrupa Komisyonu’nun 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı imzalamasıyla yerel yönetimlere idari ve mali alanlarda özerklik tanınmış ve hızlı bir gelişim süreci başlamıştır. 1980’li yıllardan başlayan ve özellikle 90’lı yıllarda hızlanan yerel kültürel kimliklerin canlanması süreci¹⁰⁰ doğal olarak sonraki yıllarda da etkisini gösterecektir.

1990’lı yıllarda ABD’de başlayan ve diğer ülkelere hızla yayılan “yeni kamu yönetimi” vatandaş memnuniyetini esas alan, verimlilik, kalite ve etkinlik unsurlarına hassasiyet göstermiştir. Bunu sağlamak için de esnek örgütlenme ve yetki devrine önem vermiştir. 90’lı yıllarda dünyadaki demokratikleşme eğilimlerine paralel olarak reform çerçevesinin genişlediği ve merkez yerel ilişkilerinin yeniden tanımlanmaya çalışıldığı söylenebilir. Özellikle 1980’lerin başından sonra sivil toplum hareketi ilk defa uluslararası arenada meşru bir aktör olarak kabul görmeye

⁹⁹ S.ERDER- N.İNCİOĞLU, “Türkiye’de Yerel Politikanın Yükseliş: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği, 5.

¹⁰⁰ Şükrü ASLAN, “Sıradışı, Mahallede Tarih ve Kimlik Sorunsalı”, **Kebikeç**, 151-152.

ve dünya politikasını etkilemeye başlamıştır. 1992 Rio Çevre ve Kalkınma Zirvesi'nde sivil toplum uluslararası kuruluşlar tarafından devletlerin yanında ikinci bir ortak olarak görülmeye başlanmıştır. Rio Zirvesi'nin en temel amacı, dünyayı olası bir çevre felaketine karşı korumak idi. Ama bunu yapış şekli daha önce görülmediği kadar katılımcı ve sivil toplum ile işbirliği içerisindedir. Rio Zirvesi Kararlarından biri, yerel yönetimlerin yereldeki sivil toplum örgütlerini de karar süreçlerine dahil ederek katılımcı bir anlayış çerçevesinde kendi eylem planlarını hazırlamaları ve bunu yine katılımcı bir şekilde gerçekleştirmeleriydi.¹⁰¹

2000'li yılların ilk döneminden itibaren küreselleşme ve yerelleşme kavramları güçlü bir etkileşime girmiştir. Bu bağlamda yerel aktörlerin elindeki insan gücü kalitesi, bilgi ve teknoloji düzeyleri, öğrenme ve yenilikçilik potansiyelleri küresel başarı için önemli faktörlerdir. Ülkelerin rekabetleri genel anlamda devam etse de, asıl yarış yerel ve bölgesel alanlara kaydığı düşüncesi artık yaygınlık kazanmıştır. Bu nedenle, bölge, yöre ve kentlerin yalnızca ulus devlet çerçevesinde tanımlanması dönemi de anlamını yitirmiş ve devletlerin yerel yönetimlere bakışı da değişmiştir. Vatandaşlar artık yol, kaldırım, çöp, temizlik gibi klasik belediye hizmetlerine zaten tam ve eksiksiz olmalı gözüyle bakmış ve yerel makamlardan beklenen hizmet çitası yükselmiştir. Bu yeni dünyanın hizmet ve kalite beklentisini, arzu ettiği siyaset ve yönetim anlayışını meseleye dünya ölçeğinden bakmadan karşılamak mümkün değildir. Yerel yönetimler artık çağdaş dünya kentlerinin hizmet ve proje standardını yakalamayı, teknolojik gelişme ve sistemleri kamu hizmetinde kullanmayı, yönetimde ve karar mekanizmalarında katılımı ve ortak akılı oluşturmayı hedeflemektedir. Halkın artan demokrasi ve insan hakları talebi karşısında merkezi ve yerel yönetimler yeni bir davranış sergilemek zorunda kalmıştır. Bu gelişmede küreselleşmenin de önemli katkısı vardır. Özellikle Avrupa Birliği'ne giriş süreci içinde karar verme mekanizmasında sivil toplumun rol alması gerekliliği bu hareketi güçlendirmiştir. Merkeziyetçi yönetim yapısı daha demokratik bir yapıya yerini terk etmek için yerinden yönetime doğru gitmek zorunda kalmıştır. Özellikle 1999 depreminde merkezi yönetimin hantal ve etkisiz tavrı karşısında

¹⁰¹ Fikret TOKSÖZ vd., **Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, 12.

bireyden başlayarak tüm sivil toplum örgütlerinin işin içine karıştığı yeni bir anlayış söz konusudur.¹⁰² Nitekim Türkiye de, 2000’li yıllardan itibaren hem küreselleşen dünyada güç sahibi olmak hem de Avrupa Birliği’ne katılmak için çalışmalarını hızlandırmış ve bu doğrultuda yerel yönetim alanlarında reformlar gerçekleştirmiştir. Bu reformlardan biri de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın kabul edilen maddeleri kapsamında, 1930 yılından beri yürürlükte olan 1580 Sayılı Belediye Kanunu ve 1948 yılından beri yürürlükte olan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunlarının kaldırılması ve Şart’ın kabul edilen maddeleri doğrultusunda yerlerine 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun çıkarılmasıdır.

¹⁰² Bkz, (101), TOKSÖZ vd., 7.

4. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

1981 yılında Avrupa Konseyi bünyesindeki Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansınca hazırlanan ve 1982 yılında Lugano’da yapılan Avrupa Mahalli İdarelerden Sorumlu 5’inci Bakanlar Konferansında görüşülen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın (AYYÖŞ) ilk taslağı, bu konferansta alınan bir kararla Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesine sunulmuştur. Bakanlar Komitesi, Şart’ın taslağını incelemek üzere, kendisine bağlı bir uzmanlar komitesi olan Avrupa Yerel ve Beldesel Sorunlar Yönetim Komitesini Görevlendirmiş ve Komite Taslağa son şeklini vermiştir. Şart, 15 Ekim 1985 tarihinde, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansının 20’nci oturumunda imzaya açılmış ve 1988 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Yürürlüğe girebilmesi için asgari 4 üye ülke tarafından onaylanması koşulu bulunan Şart 1/9/1988 tarihinde bu onay sayısına ulaşılmasıyla resmen yürürlüğe girmiş olup Eylül 2011 itibariyle Avrupa Konseyi üyesi 47 ülkeden 45’i (27 Ekim 2010’da Şart’ı onaylayan Andorra ile Şart’ı onaylayan ülke sayısı 45’e ulaşmıştır) tarafından onaylanmıştır.¹⁰³

Genel İtibariyle AYYÖŞ’ün içeriği üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; özerk yerel yönetim kurumlarının dayandığı başlıca ilkeler sayılmaktadır. Bu ilkeler, seçilmiş yöneticilerin çalışma koşulları, yönetsel denetimin sınırları, yerel yönetimlerin kaynak özerkliği, yerel yönetimler arası, merkezi idareler ile yerel yönetimler arası işbirliği ve yargısal denetimin sağlanması gibi konulardır. Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de şartın birinci bölümünde yer almaktadır.

İkinci bölümde; AYYÖŞ’ü onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. Yükümlülükler bölümünü oluşturan 12. maddeye göre her Akit Taraf, bu Şart’ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10

¹⁰³ İçişleri Bakanlığı Komisyon Raporu, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ‘nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı”, **T.B.M.M Tutanak Dergisi**, D. 18, C. 60, s.295.

tanesi aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere, en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüt edecektir:

- Madde 2,
- Madde 3, paragraf 1 ve 2,
- Madde 4, paragraf 1,2 ve 4,
- Madde 5,
- Madde 7, paragraf 1,
- Madde 8, paragraf 2,
- Madde 9, paragraf 1,2 ve 3,
- Madde 10, paragraf 1,
- Madde 11

İlkelerin birbirlerini bütünlemede olduğu dikkate alınarak ve yerinden yönetim özerkliği ile ilgili hesaba katılarak devletin çekince koymakta özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı belirtilmiştir. Üye devletler, Şartın ilkelerini yaşama geçirmek amacı ile aldıkları yasal önlemlerin zaman zaman Konsey'e bildirilmesi dışında; ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacı ile kurumsallaştırılmış bir nevi izlemeye dayalı sistem öngörülmemiştir. Şart, Bakanlar Komitesi aracılığı ile üye devletler üzerinde yeterli bir siyasal denetim uygulanabilmesine olanak sağlamıştır. Şart'ın son bölümü uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır.

Keleş'e göre Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel demokrasilerin evrensel ilkelerini belirleyen en önemli uluslararası belgedir.¹⁰⁴ Belge, yurttaşların kurumsal etkinliklere katılma hakkında Avrupa Konseyi'ne üye tüm devletlerce paylaşılan bir demokratik ilke olduğunu ve yerel yönetimlerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğunu bildirmektedir. Demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında temel bir konuma sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmaktadır. Taraf devletleri, yerel

¹⁰⁴ Ruşen KELEŞ, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 5.

yönetimlerin siyasal, yönetsel ve akçal yönlerden bağımsızlıklarını güvence altına almaya zorlamaktadır. AYYÖŞ, yerinden yönetim alanında yasal ve anayasal düzenlemeler yapmayı da gerektirmektedir. Nitekim Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi bir çok devlet belgeyi imzaladıktan sonra yasal ve anayasal düzenlemelerle yerel yönetim alanında değişiklikler gerçekleştirmiştir. Örneğin, Lüksemburg, Şart'ı 19 Mart 1987'de onaylamış ve Yerel Yönetimler Yasası'nı 13 Aralık 1988'de çıkarmıştır. Danimarka, Şart'ı 8 Şubat 1988'de onaylamış ve yeni Yerel Yönetimler Yasası'nı aynı yılın 13 Mayıs'ında yürürlüğe koymuştur. İsveç, Şart'ı 1 Aralık 1989'da onaylamış ve yeni Yerel Yönetimler Yasası'nı 1991'de yürürlüğe sokmuştur. Norveç, Şart'ı 6 Nisan 1989 tarihli kararla onaylamış, Belediyeler ve İlçe Yerel Yönetimler Çerçeve Yasası'nı 25 Eylül 1992'de benimsemiştir. Holanda'da Şart, 10 Ekim 1990 tarihli yasa ile onaylanmış ve yeni İller ve Belediyeler Yasası 1 Ocak 1994'te yürürlüğe girmiştir.¹⁰⁵

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde özerk yerel yönetim kavramı: “Yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.” şeklinde tanımlanmıştır. Devamında ise bu hakkın, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. AYYÖŞ'te, mahalli özerklikte ne anlaşılması gerektiği belirtilerek bu özerkliğin teminat altına alan esaslar belirlenmekte; bu suretle mahalli sorunların en uç noktadaki mahalli yönetim birimlerinde de işlenebilmesi, mahalli yönetimlere görevleri ile mütenasip gelir sağlanması ve kaynakların gerçek ihtiyaçlara yöneltilmesi amaçlanmaktadır.¹⁰⁶ Burada amaç, nüfusun büyük çoğunluğunun çıkarlarına cevap vermeyi sağlayan mekanizmaların oluşturulması, geleceğe yönelik kararların en yüksek sayıda insanın kararları olmasını sağlayan reformlar ve kopuşlar yoluyla yeni kurumların yaratılmasıdır. Hedef, her yurttaşın

¹⁰⁵ Bkz., (104), KELEŞ, 6.

¹⁰⁶ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri ve Dışişleri Komisyonları Raporları, **T.B.M.M Tutanak Dergisi**, D:18,C:60,s. 296.

kamusal politikaların geliştirilmesine ve geleceğe yönelik belediye kararlarının bütününe müdahale etmesini sağlamaktır. Böylece sandıklardan çıkan geleneksel siyasi temsil (periyodik seçimler) yerine, kademeli olarak doğrudan demokrasiye geçilecek.¹⁰⁷ Bu durumda yurttaş, doğrudan ve somut biçimde, bireysel karar ile kolektif kararı birleştirme hakkını da elinde bulundurmuş olacaktır. Bu öge özerk yerel yönetimin en önemli ve en çok kabul gören öğelerinden birisidir. Karar organı olan meclisin seçimle oluşmadığı özerk yerel yönetim düşünülemez.

4.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Hukuki Dayanağı ve Kapsamı

Özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağı, Şart'ın 2. maddesinde geçmektedir. Bu maddeye göre; Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır. Şart'ın 4. maddesinin birinci paragrafında *“Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da yasalarla belirlenir. Bununla birlikte, bu kural, yerel yönetimlere yasaya uygun olarak belli amaçlar için yetki ve sorumluluklar vermeye engel olamaz”* denilmektedir. 2. ve 4. paragraflarında ise *“Yerel yönetimler, yasanın çizdiği sınırlar içinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ve başka yöntemlerle verilmemiş olan her konuda etkinliklerde bulunma yönünden tam takdir hakkına sahiptirler. Yerel yönetimlere verilen yetkiler tam ve yalnız onlara aittir. Bu yetkiler, yasalarla öngörülmemiş durumlar dışında, merkezi ya da bölgesel nitelikteki başka yöntemlerce kısıtlanamaz ya da sınırlandırılmaz.”*¹⁰⁸ denilerek özerk yerel yönetimlerin kapsamı belirlenmiştir. Şart'a göre sürekli ve dengeli gelişme için yerel yönetim birimleri güçlendirilmeli, görev ve yetki paylaşımında hizmette yakınlık ilkesine uyulmalıdır. Şart'ın 4. maddesinin 6. paragrafında, özerk yerel yönetimin önemli bir ögesi olan “danışma” ilkesine yer verilmiştir. Bu maddeye göre yerel yönetimlere, kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içerisinde, olabildiği ölçüde, uygun bir zamanda ve biçimde danışılması gerektiği belirtilmiştir. Bu paragrafına Türkiye çekince koymuştur.

¹⁰⁷ Bkz., (75), T.GENRO- U.SOUZA, 78.

¹⁰⁸ Bkz., (104), KELEŞ, 11.

Şartın 5. maddesi, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesindeki bir yöntem sorunuyla ilgilidir. Bu maddeye göre yerel yönetimlerin sınırlarında, yasaların izin verdiği durumlarda ve olabiliyorsa halk oylaması yoluyla, ilgili topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz. Danışma yöntemi, her ülkede değişik biçimler almaktadır. Çoğu kez yetkili yönetim, danışma sonucunda beliren eğilimi dikkate alıp almamakta özgürdür. Danışma kimi ülkelerde belediyeye danışılarak (Yunanistan, İspanya, Hollanda, Polonya ve Portekiz), kimi ülkelerde doğrudan doğruya yurttaşlara başvurarak (Polonya, Danimarka, İtalya, Fransa) yapılmaktadır. Valiye bağlı bir uzmanlar kuruluna (Yunanistan, ya da İçişleri Bakanlığı buyruğundaki özel bir kurula (Danimarka) danışıldığına rastlanılmaktadır. Böyle bir Kurul Yerel Yönetimlerin temsilcilerinden oluşturulmaktadır. Sınırları korumanın yasal dayanağı, kimi zaman Danıştay kararı, kimi zaman Bakanlar Kurulu kararı, kimi zaman da, yasadır.¹⁰⁹ Türkiye, Şart'ın 5. maddesini kabul etmesine rağmen, yerel yönetimlerin aksine merkezi yönetimi güçlendirecek kararlar almaktadır. İmar yetkileri konusunda son dönemde çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerle yapılan düzenlemelerde, önceki dönemdeki tekil düzenlemelerden farklı olarak daha geniş ölçekte planlama, kentsel dönüşüm ve yapı ruhsatlarının verilmesi gibi yerel nitelikli işlemlere ilişkin yetkiler yerel yönetimlerin yanı sıra merkez yönetime de verilmiştir. 4.7.2011 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 648 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de sıralanan yeni yetkilerden bazıları şunlardır: Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, mülkiyeti kamuya ait araziler üzerinde, nitelikleri kanunda belirtilen taşınmazlarda yapılacak yapılara ilişkin her tür ve ölçekte çevre düzeni, nazım imar ve uygulama imar planlarını ve değişikliklerini yapmakla yetkilendirilmiştir. Söz konusu alanlarda iki ay içinde yetkili idarelerce (yerel yönetimler) ruhsatlandırma yapılmaması durumunda ruhsat ve yapı kullanma izni vermek de Bakanlığın yetkileri arasındadır. Diğer yandan kamu arazileri üzerinde yapılacak yatırımlara ilişkin ilgilileri tarafından hazırlanan her tür ve ölçekte etüt, harita, plan ve plan değişikliklerinin yetkili idarelerce dört ay içinde onaylanmaması durumunda Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bu uygulamaları yapmak, onaylamak ve yapı kullanma izni ve ruhsatını

¹⁰⁹ Bkz, (104), KELEŞ, 13.

vermek¹¹⁰ yetkisine sahip olmuştur. Aynı KHK'nın 2. maddesinde de, kentsel yenileme alanlarına dair imar plan ve uygulamaları, kentsel tasarım projeleri, arsa ve arazi düzenlemeleri, imar hakkı transferi, kamulaştırma, yapı ruhsatı verme gibi yerel nitelikli işlevler de yine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yetkileri arasında sıralanmıştır. Ayrıca 1985 yılında çıkarılan ve halen yürürlükte olan 3194 sayılı İmar Kanunu'nda 2005 yılında yapılan değişiklik ile özelleştirme programı kapsamındaki arsa ve arazilere ilişkin imar planları hazırlama yetkisi Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na, hazırlanan planları onaylama yetkisi ise Özelleştirme Yüksek Kurulu'na verilmiştir.¹¹¹ Her ne kadar plan bütünlüğünü bozmamak ve ilgili yerel yönetimlerden görüş almak gibi bir usul getirildiyse de merkeze oldukça güçlü bir yetki verilmiştir.

Şart'ın 6. maddesi yerel yönetimlerin yönetsel yapılarının kendilerince oluşturulmasını öngörüyor. Buna göre yerel yönetimlerin, yerel gereksinimlere uyum sağlayabilmeleri ve etkin bir yönetim gerçekleştirebilmeleri için kendi yönetsel örgüt yapılarını serbestçe belirleyebilme hakkına sahiptirler. Fransa, İspanya ve Yunanistan'da belediyeler bu haktan serbestçe yararlanabilmektedirler. Ancak, toplum hizmetleri gibi kimi konularda, Fransa ve Danimarka'nın bu hak ile ilgili paragrafya koydukları sınırlamalar vardır.¹¹² Bu maddeye göre sıradan yurttaşlar, yasama ve yürütme gücünün yan yana durdukları ve birbirleriyle karşılaştıkları yeni bir “kamusal alan” yaratarak gerçek bir “karar merkezi” haline geliyor. Daha bilinçli, eleştirel ve talepkar yurttaşlığın ortaya çıkmasını sağlayan da bu, tümüyle yeni kamusal alandır. Kamu yatırımların tipi ve elverişliliği üzerinde doğrudan bir etkisi olan bu yeni karar merkezi, zenginlerin daha iyi bir bölüşümünü sağlamada ve siyasetin toplumsallaşmasına katkıda bulunmaktadır.¹¹³ Yerine getirilmeleri yerel yönetimlere bırakılmış olan görevlerde yönetsel vesayet, üst düzeydeki makamlar tarafından, devletin iç politikasıyla uyum sağlamak amacıyla yalnızca hukuka uygunluk denetimi biçiminde olabilir. Yerel yönetim birimleri üzerindeki yönetsel

¹¹⁰ 29.06.2011 tarih ve 644 sayılı KHK, (Değişik: 8/8/2011-KHK-648)

¹¹¹ 3.5.1985 tarih ve 3194 Sayılı İmar Kanunu (Ek paragraf: 3/7/2005 - 5398/19 md.)

¹¹² Bkz, (104), KELEŞ, 13.

¹¹³ Bkz., (75), T.GENRO-U.SOUZA, 21.

vesayet yetkisi, korunması amaçlanan çıkarlarla orantılı olacak biçimde kullanılmak zorundadır.

Demokratik ülkelerde, yerel organların seçimle göreve gelmesi ve görevden alınması, yerinden yönetim sisteminin temel ilkesi olarak görülmektedir. Çünkü seçimle göreve gelmesi veya görevden alınması, merkezi yönetimin yerel yönetim organlarına müdahalesini azaltmaktadır.¹¹⁴ Yerel yönetimlere tanınan özerklik, idarelerin ülke çıkarlarına uygun hizmetler üretmesi ve etkin kararlar almasını sağlamak içindir. Yerel yönetimlerde verimi artırmak için özerklik kadar; yetenekli, dürüst, ahlaklı, nesnel kurallara göre hareket eden personel seçimi gibi hususlar da önemlidir. Şart'ın 6. maddesinde, merkezi yönetimlerin aldığı karar ve yaptığı düzenlemeler ile yerel yönetimlerin kendileri için uygun gelen örgütsel yapıları oluşturmalarını ve kendi personelini çalıştırabilmelerini istemektedir. Aynı maddenin 2. paragrafı ise, yerel yönetimlerdeki kamu görevlilerinin çalışma koşullarını ve işe alınmalarında uyulacak kuralları kapsıyor. Liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli elemanların seçilmesini ve kendilerine yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve meslekte ilerleme fırsatları sağlanmasını önemli saymıştır.

Şart'ın 7. maddesi ise yerel yönetimlerin, sorumluluklarını hangi koşullarda yerine getireceklerine değinmektedir. Aynı maddenin birinci paragrafı, yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmiş temsilcilerin görev koşullarının, görevlerini serbestçe yerine getirmeye elverişli olmasının sağlanmasına bağlamaktadır. Keleş'e göre yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organlarıyla, dışarıdan hiçbir müdahale olmaksızın, görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmalarının sonucunda ortaya çıkan yerel özerklik, bir yerel topluluğun yerel nitelikte olan işleri, kendi başına kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir. Yazar'a göre yerel özerkliğin iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan ilki, yerel organların özele (merkezle) olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin, bu ilişkilerinde, merkezden tümüyle bağımsız olmaları beklenemez. Çünkü bağımsızlık, özerklikten farklı bir kavramdır.

¹¹⁴ Fatih YÜKSEL, "Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I**, 281.

Yerel yönetim özerkliği bakımından asıl önemli olan, yerel birimlerin, kendi işlerini, merkezin karışması olmaksızın, kendi olanaklarıyla görebilmeleridir. İkinci yönü ise, yerel yönetimlerin, yerel toplulukla, yani halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Seçilmiş yerel organların, halkı, gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönetiminin bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını ifade etmektedir.¹¹⁵

Yerel Özerklik Şartı'nı onaylamış olan devletlerin bu alandaki sorumluluklarının gereğini ne ölçüde yerine getirmekte olduklarının denetlenmesi önemli bir siyasal ve tüzel sorundur. Şart'ı onaylamakla, yerel yönetimlerin devletle olan ilişkilerde belli kurallara uygunluğu sağlama yükümlülüğü altına girmiş olan ülkelerde, yasalarda ve anayasalarda kimi değişiklikler yapmak kadar; uygulamayı da şartın temel ilkelerinden sapmaksızın yönlendirme sorumluluğu vardır. Kuşkusuz, Şart uluslararası bir anlaşmadır. Şart'ın üye devletlerin iç tüzesinde yerini alması, uygulanması ve kurallara uyma zorunluluğu bulunmaktadır. Şart'ın 8. maddesi, bu yönetimler üzerindeki yönetsel denetimin (vesayetin) niteliği, kapsamı ve uygulama yöntemiyle ilgilidir. Bu maddeye göre; yerel yönetimlere yönetsel denetim, ancak anayasa ve yasalarda belirtilen durumlarda ve yöntemlerde uygulanabilir. Denetim, yasalara ve anayasa ilkelerine uygunluğun sağlanmasından başka amaç güdemez. Bununla birlikte üst düzeyde bulunan yönetim basamakları, yerel yönetimleri kendilerine verdikleri görevlerle ilgili olarak yerindelik denetimine tabi tutabilirler. Denetim, bu denetimle korunması amaçlanan yararın önemiyle orantılı olmalıdır. Fransa, İspanya, Portekiz ve İsveç'te yönetsel denetim, tüzeğe uygunluk denetimi biçimine indirilmiş ve yargı organlarınca yerine getirilmektedir. Avusturya, Belçika, Yunanistan ve Hollanda'da ise, yerindelik denetiminden vazgeçildiğini gösteren yasal düzenlemeler henüz yapılmış değildir. Danimarka, Finlandiya, Norveç ve Polonya'da, ilke olarak durum böyle olmasına rağmen, ayrıksı durumlara da rastlanabilmektedir. Polonya ve Avusturya gibi ülkelerde bu tür denetim, ekonomik, etkinlik, uyum ve yarar gibi ölçütler göz önünde tutularak yapılmaktadır. Danimarka'da ise, belediyeler, bir vali ile il meclisi üyelerinden oluşan bir kurulca

¹¹⁵ Ruşen KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 47.

denetlenebilmekte; ilçeler ve ilçe yönetimleri üzerinde ise merkezin yönetsel denetimi uygulanmaktadır.¹¹⁶

Şart'ın 9. maddesinin konusu, yerel yönetimlerin akçal kaynaklarıdır. Sekiz paragrafından oluşan bu maddenin ilk iki paragrafı, ulusal ekonomik politikalar çerçevesinde, kendi yetkileri içinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli kaynaklara kavuşturulması ve bu kaynakların yasal ve anayasal sorumluluklarıyla orantılı olması gereğini vurgulamaktadır. Üçüncü paragrafta, yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının belli bir bölümü, belli yasal sınırlar içinde oranını kendilerinin belirleme yetkisine sahip oldukları yerel vergi ve harçlardan oluşmalıdır. Dördüncü paragrafa göre ise, gelir kaynaklarının dayandığı akçal sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların izlenebilmesine olanak verecek ölçüde çeşitliliğe ve esnekliğe sahip kılınmalıdır. Yerel yönetim birimlerinin, görevlerini tam olarak yerine getirebilmeleri için toplamaya ya da belli bir bölümünü almaya yetkili oldukları vergiler görevleriyle uygun oranlarda ve yeterince genel, esnek, dinamik yapıda olmalıdır. Akçal kaynakların sürekliliği, özellikle akçal açıdan daha zayıf olan yönetim birimleri için akçal denkleştirme yöntemlerinden oluşan bir sitem desteklenmeli; bu denkleştirme dikey (merkezi yönetim ve yerel yönetim birimleri arasında) ve yatay (yerel yönetim birimleri kendi aralarında) olmalıdır.¹¹⁷ Tortop'a göre yerel yönetimlerin, merkezi yönetim tarafından kendilerine tanınan yetki ve görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için, yeterli mali kaynaklara sahip olmalıdır. Mali olanaklar olmadan hiçbir çalışma yapılamaz ve bağımsızlığı da tehlikeye düşer. Bu nedenle yerel yönetimler, kendilerine yeterli mali olanaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar.¹¹⁸ Ne var ki, Almanya'nın 3., Liechtenstein ve Malta'nın 3. ve 4., Türkiye'nin ise 4. paragraflar konusunda çekinceleri vardır. Birçok ülkede gelir kaynaklarında bir çeşitliliğin sağlanmış olduğu görülmesine karşın, görevlerin gerektirdiği harcamaların seyrine ayak uydurmakta büyük güçlükler vardır. Bunun da kuşkusuz, ekonominin genel koşullarıyla yakından ilgili olduğu açıktır. Bağımsız vergi kaynaklarına sahip olma ilkesinin, bu kaynağın

¹¹⁶ Bkz., (104), KELEŞ, 15.

¹¹⁷ A.MENGİ- R.KELEŞ (2002), "Dünya Yerel Yönetim Özerklik Şartına Doğru" ÇYYD, 13-14.

¹¹⁸ Nuri TORTOP, Mahalli İdareler, 56.

özellikle taşınmaz malları kapsadığı Belçika, İspanya, Fransa, Yunanistan ve Liechtenstein’da benimsemiş olduğu söylenebilir.¹¹⁹

İktisadi rasyonellik açısından yetkilerin merkez ve yerel arasında paylaşılması için bir diğer kriter ise etkili hizmet üretimidir. Bir hizmetin etkili olması için ihtiyaca odaklanmasını gerekir. İlkesel açıdan seçimle iş başına gelen yerel yönetimin coğrafi yakınlık ve siyasal sorumluluk çerçevesinde ihtiyaçlara ilişkin taleplere daha duyarlı olacağı söylenebilir. Yazıcıoğlu’na göre eğer bir yerel idare, devletin transfer edeceği kaynaklar yanında kendi kaynaklarına sahip değilse, bu konuda yetkisiz ise, o ülkede özerklikten değil gerçek bir yerel yönetim varlığından söz etmek güçtür.¹²⁰ Bu nedenle yerel yönetimlerin sadece merkezi yönetim tarafından toplanan paraları harcayan birimler olmaktan ziyade özerk gelir kaynaklarına sahip olmaları isteniyorsa, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında gelir bölüşümü gerekmektedir. Şart’ın 9. maddesinin, 5. 6. ve 7. paragrafları; güçsüz yerel yönetimlerin korunmasını, gelir kaynaklarının yerel birimler arasında dengeli olarak dağılmasını, bu amaçla dengeleme önlemleri alınmasını, devletçe yapılan pay ve benzeri yardımların dağılmasında yerel yönetimlerin görüşlerinin alınmasını ve son olarak da devletçe belli projelere bağlı olarak yardımlar yapılması durumunda, bunun yerel yönetimlerin temel özgürlükleri için bir kısıtlama oluşturmamasını sağlamak amacıyla. Bu maddenin son paragrafı ise, yerel yönetimlerin, yasaların çizdiği çerçevede içinde iç sermaye piyasalarından ödünç para alabilmelerine ilişkindir. Bu konuda Malta, Hollanda ve Türkiye’nin çekinceleri vardır.¹²¹

Şart’ın 10. maddesinin 1. paragrafında, yerel yönetimlerin, yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanları içinde kalan görevlerini yerine getirebilmek amacıyla işbirliği yapabilmelerine ve yasalar çerçevesinde birlikler kurabilmelerine ilişkindir. 2. paragraf, yerel yönetimlerin, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere ve yerel yönetimlerin uluslararası derneklerine üye olabilme haklarının

¹¹⁹ Bkz., (104), KELEŞ, 15.

¹²⁰ Recep YAZICIOĞLU, “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 23.

¹²¹ Bkz., (104), KELEŞ, 16.

devletlerce tanınması gereğini vurguluyor. Son paragrafta ise yerel yönetimlere başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkını tanımaktadır. 10. maddenin 2. Paragrafına; Yunanistan, Türkiye ve Liechtenstein; 3. Paragrafına ise Türkiye ve Yunanistan çekince koymuşlardır. İşbirliği yapma hakkı çoğu ülkelerde, yere yönetimlere yasa ile (Belçika, İspanya, Fransa, Hollanda, İtalya, Lüksemburg, Portekiz), kimilerinde ise anayasa ile (Yunanistan, Hollanda, Polonya, Portekiz) tanınmıştır.

Son olarak, Şart'ın 11. maddesi, özerk yerel yönetimlerin yargısal korunmasına ilişkindir. Buna göre yerel yönetimler, anayasa ve yasalarla kendilerine tanınan yetkilerin serbestçe kullanılmasının ve yerel özerklik ilkelerine saygı gösterilmesinin sağlanması için yargı yerlerine başvurma hakkına sahip olmalıdırlar. Bu maddeyi benimsemiş devletler, aynı zamanda, yerel yönetimlerin mahkemelere başvurma hakkını benimsemişler demektir. Yerel yönetim birimleri, işlevlerini yerine getirirken, anayasa kurallarına ya da yürürlükteki yasalara dayanarak, kararların alınmasında ve yurttaşların katılımını sağlanmasında gerekli yol ve yöntemleri saptama hakkına sahiptirler. Buna, toplumsal ve ekonomik açıdan daha zayıf kesimlere, etnik gruplara ve azınlıklara özel temsil olanağı sağlanması da dahildir. Ne var ki, salt başvuru hakkına sahip olmanın, yetkinin serbestçe kullanılması için yeterli olup olmadığı önemli bir sorundur. Yönetim mahkemeleri olan ülkelerde yönetsel işlemlere karşı başvuruda bulunmak olanağı her zaman vardır. Bu ülkelerde, kimi zaman da, yüksek yönetim mahkemelerine (Danıştay) gidilmektedir. Almanya, Avusturya, Belçika, İspanya, Finlandiya, Fransa, Yunanistan, İtalya, Liechtenstein, Lüksemburg, Polonya ve Portekiz'de durum böyledir. Bununla birlikte, Hollanda'da böyle bir mahkeme yok. İsveç'te ise, Ulusal Yerel Yönetimler Derneği böyle bir başvuru hakkının kendilerine verilmesini istemektedir. Kuşkusuz, yargısal denetim, en iyi biçimde, yerel yönetimlerin anayasa mahkemelerine gitmesi yoluyla gerçekleşebilir.¹²²

¹²² Bkz, (104), KELEŞ, 17.

4.2. Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Yaklaşımı

Avrupa, yerel yönetimler açısından incelendiğinde ilk göze çarpan ve en önemli nokta tek düze bir yönetim sisteminin ve işleyişinin olmayışdır. AB üyesi her devletin ulusan politik sistemi, kendi tarihi, jeopolitik konumu, demografisi ve kültürü tarafından şekillendirilmiştir. Almanya, Belçika ve Avusturya'da devlet federal olarak örgütlenmişken, diğer devletler üniter devlet yapısı içinde özerk yapılar biçimde şekillenmiştir. Ancak üniter devletler arasında da yerel ve bölgesel yönetimlerin sahip olduğu yetki ve sorumluluklar büyük ölçüde farklılık gösterebilmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği'nin en küçük ülkelerinden biri olan Slovenya'da bile bölgesel yönetim sistemi kurulmuştur. İtalya'da ise merkezi hükümet ile bölgeler ve belediyelerin eşitlikleri söz konusu ve aralarında dikey bir ilişkiden çok, yatay ve demokratik bir ilişki mevcuttur.

Yetkileri ve görevleri ne düzeyde olursa olsun Batı Avrupa tarihinde yerel yönetim ve otonominin ulus-devlet öncesine dayanan bir geleneği vardır. Her üye devlet, kendi devlet gelenekleri ve farklı özellikleri çerçevesinde farklı sistemler benimsemişse de demokrasinin yüzyıllar boyu gelişmesi sonucunda belli ortak prensiplerin kabul edildiği görülmektedir. Bu prensipler genel olarak hukuk devleti, temsili demokrasi ve yerel yönetimlerin seçimle gelmesi, yerelin demokrasinin beşiği sayılması, halkın yerel ihtiyaçlarının en iyi şekilde yerel yönetimlerce gerçekleştirilebileceğine inanç gibi temel unsurlardır. Her ülke anayasasında bu ilkeleri korumaya özen göstermiştir. Bunun yanı sıra uluslararası örgütlenmelerde de yerel yönetimleri koruyucu ve güçlendirici kurallar koymuşlardır.¹²³ Yerel yönetim özerklik olgusunun doğup geliştiği bu topraklarda son iki yüzyıl boyunca bu alanda sağlanan gelişmeler, AB sürecinde bağlayıcılığı olan ortak metinler ve kesinlik arz eden belgelerle kurumlaştırılmış ve yerel toplulukların hakları güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Avrupa Birliği 1990 ve sonrasında hızlanan Avrupa Birliği bütünleşmesi sürecinde özellikle yerel yönetimlere özel bir önem atfetmiştir. 1992 yılında yapılan ve Avrupa Birliği açısından temel teşkil eden; aynı zamanda Euro bölgesinin de oluşturulduğu Maastricht Anlaşması ile yerellik ve orantılılık ilkeleri

¹²³ Hasan KESER, "Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler", **Dünden bugüne yerel yönetimlerde yeniden yapılanma**, 118.

kabul edilmiştir. Bu çerçevede subsidiarity (yerindenlik) ilkesi Avrupa Birliği'nin temel ilkelerinden biri haline gelmiştir. Bu süreçte Avrupa Konseyi (Council of Europe) tarafından daha önce kabul edilen 1988 tarihli “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” Avrupa Birliği ülkeleri ve Avrupa Birliği kurumları için temel teşkil etmiştir.¹²⁴ 1981-1984 yılları arasında Konsey'in uzun süren bir çalışma ve tartışma sürecinden sonra ortaya konulan bu belge, yerel yönetim özerkliğinin anayasalar tarafından kabul edilmesi; özerkliğin yerel toplulukların hak ve hürriyetlerinin korunması bakımından zaruri bir unsur olduğu; yerel yönetimleri açık olarak başka bir kuruluşa verilmeye yerel hizmetleri yerine getirmede genel bir yetkiye sahip olmaları gerektiği; yerel yönetimlerin denetim işlemlerinin sadece yasalara uygunluğu yönünden yapılması, yetkileri içinde serbestçe kullanabilecekleri kendilerine özgü yeterli düzeyde gelir kaynaklarına sahip bulunmaları; güçsüz durumdaki yerel yönetim birimlerinin özerkliğinin korunması için eşitsizliği giderecek bir sistem çerçevesinde gelir ve vergilendirme mekanizmasının kurulması; bu idarelerin kendi aralarında birlikler ve dernekler kurabilmesi ve uluslararası yerel yönetim kuruluşlarına girme hakkının verilmesi gibi.¹²⁵ merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve dolayısıyla yerel yönetim özerkliği açısından çok önemli hükümleri taahhüt altına almıştır. Özerklik Şartı'nı kabul eden Fransa, İtalya, İspanya, Polonya gibi çoğu Avrupa ülkesi şartı imzalamanın hemen ardından yasal düzenlemeler de yapmış ve bu doğrultuda kamu yönetimi ve yerel yönetim alanlarında reformlar gerçekleştirmişlerdir.

AB'nin kabul ettirmeye çalıştığı tek bir yerel yönetim sistemi yoktur; ancak özellikle yerellik ilkesinin hayata geçirilmesine özel önem verilmektedir. Bu bağlamda Avrupa Parlamentosu aldığı çeşitli kararlarla kendi bünyesi dışında olmasına rağmen Avrupa Konseyi'nin Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın tüm üye ülkelere imzalanması gereğini vurgulamıştır. Bir şekilde bu şart, AB mevzuatının bir parçası olmuştur. Ayrıca, Avrupa Anayasası hazırlama sürecinde 2009 yılında sonlandırılması planlanan Lizbon Sözleşmesi ise en son girişim olarak öne çıkmaktadır. Avrupa Anayasası niteliği taşıyan Lizbon Sözleşmesi'nde özellikle

¹²⁴ Bkz, (102), TOKSÖZ vd., 24.

¹²⁵ Bkz., (118), TORTOP, 28-31.

bölgesel ve yerel yönetim birimleri üye ülkeler ile birlikte sayılarak merkezi yönetimlerle eş düzeyde kabul edilmiştir. Burada üye devlet tanımlanırken önceki mevzuattan farklı olarak “*merkezi, bölgesel veya yerel düzey*” denmektedir. Böylece Birlik, merkezi yönetim, bölgesel ve yerel yönetim düzeyleri birbirine denk olarak tanımlanmıştır. Ayrıca sözleşmenin ek protokollerinde de merkezi yönetim, birlik kuruluşları, yerel yönetimler, bölgesel yönetimler bir arada sıralanarak aralarında bir hiyerarşi olmadığı vurgulanmıştır. Toksöz’e göre, yerel yönetim birliklerine önem verilmesi de gelecekte Avrupa Birliği’nde yerel yönetimlerin artacak önemine işaret etmektedir. Tüm bu kurumsal dönüşüm çalışmaları ile Avrupa Birliği’nin güçlenmek için daha çok çaba sarf etmesi ve küreselleşme ile birlikte ortaya çıkan rekabet alanında bölgesel bir güç olmaya çalışması Avrupa Birliği üyesi ülkelerin küreselleşme karşısında nasıl bir çözüm ürettiklerinin somut bir örneği¹²⁶ kabul edilebilir.

4.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na İlişkin Türkiye’nin Durumu

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri ve Dışişleri Komisyonları Raporlarında Şart’ın onaylanmasının gerekçesi belirtilmiştir. Bu gerekçeye göre ülkemizde il özel idareleri, belediyeler ve köylere ilişkin kanun tasarıları ile ilgili çalışmalar sürdürüldüğünden, Türkiye’yi kesin taahhüt altına sokacak bir tutumdan kaçınılmış ve bu nedenle şartın bir tavsiye kararı olması yönünde oy kullanmıştır. Şartın bir sözleşme olarak imzaya açılmasından sonra, Anayasada ve mahalli idarelerle ilgili kanunlarda Şartla çelişen hiçbir hüküm bulunmadığının anlaşılması üzerine, Türkiye, Avrupa Konseyi Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nı 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamıştır.¹²⁷ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı oylamasına 183 üye iştirak etmiş; 174 kabul, 9 çekimser oy kullanılarak tasarı kanunlaşmıştır.¹²⁸ Dışişleri ve İçişleri Bakanlığı temsilcilerinin katıldığı toplantılarda; mahalli özerkliği teminat altına alan esasları

¹²⁶ Bkz, (102), TOKSÖZ vd., 29-30.

¹²⁷ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri ve Dışişleri Komisyonları Raporları, **T.B.M.M Tutanak Dergisi**, D:18,C:60,s.1-2

¹²⁸ A.g.m., D:18,C:60,s.153.

belirleyen, mahalli yönetimlere görevleri ile mütenasip gelir sağlanmasını ve kaynakların gerçek ihtiyaçlara yöneltilmesini amaçlandığı maddelerin bir kısmına çekince konularak, Şart'ın belirtilen maddeleri 3723 sayılı yasanın 1. maddesinde öngörüldüğü hali ile 6 Ağustos 1992 tarihinde onaylanmıştır. Yürürlük tarihi ise 1 Nisan 1993 olarak belirlenmiştir. Şartta, mahalli özerklikten ne anlaşılacağı belirtilerek bu özerkliği teminat altına alan esaslar belirtilmekte; bu suretle mahalli sorunların en uç noktadaki mahalli yönetim birimlerinde de işlenebilmesi, mahalli yönetimlere görevleri ile mütenasip gelir sağlanması ve kaynakların gerçek ihtiyaçlara yöneltilmesi amaçlanmaktadır.¹²⁹

4.3.1. Türkiye'nin Kabul Ettiği Maddeler

Avrupa Konseyi çerçevesinde hazırlanan ve Türkiye tarafından 21 Kasım 1988 tarihinde Strasburg'da imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 12. maddesinin 1. paragrafına göre;¹³⁰

- a) Madde 2,
- b) Madde 3, paragraf 1 ve 2,
- c) Madde 4, paragraf 1, 2, 3, 4 ve 5,
- d) Madde 5,
- e) Madde 6, paragraf 2,
- f) Madde 7, paragraf 1 ve 2,
- g) Madde 8, paragraf 1 ve 2,
- h) Madde 9, paragraf 1, 2, 3, 5 ve 8,
- i) Madde 10, paragraf 1 kabul edilerek onaylanması uygun bulunmuştur.

Kabul edilen madde ve paragrafların içeriği ise şu şekildedir:

Madde 2: Özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağını oluşturmaktadır. Buna göre; özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır. Şüphesiz yerelin kamu yönetiminde daha güçlü bir konuma ulaştırılması sadece hukuki düzenlemelerle sağlanamaz. Hizmette

¹²⁹ Bkz., (127), T. B.M.M. Tutanak Dergisi, D:18,C:60,s. 2.

¹³⁰ Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanması, (R.G: 3 Ekim 1992, Sayı:21364, Bakanlar Kurulu Kararı:92/3398)

yakınlık ilkesinin bir gereği olarak sivil toplum ve vatandaşın karar mekanizmalarına katılımını özendirecek ve bu yolla yerel yönetimlerin merkezin vesayeti yerine doğrudan vatandaşların denetimi altında olmalarını sağlayacak bir yaklaşıma ihtiyaç vardır. Bu tür bir yaklaşımın hayata geçirilmesi ancak merkezi yönetimin bu yönde bir irade ortaya koymasının ardından çeşitli teşvik ve sözleşme tipi araçları hayata geçirmesi¹³¹ ile mümkün olabilecektir.

Madde 3: Yerel yönetimlerin özerkliğinden söz edebilmek için yürütme organlarının merkezi idare karşısında bağımsız olması ve bu organların üyelerinin yerel halk tarafından seçilmesidir. Nitekim Şart'ın 3. maddesi de özerk yerel yönetimleri tanımlayan iki paragrafı kapsamaktadır. Birinci paragrafta göre özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır. İkinci paragraf ise, 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.

Madde 4: Özerk yerel yönetimin kapsamını oluşturan 4. maddenin 1. paragrafında *“Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da yasalarla belirlenir. Bununla birlikte, bu kural, yerel yönetimlere yasaya uygun olarak belli amaçlar için yetki ve sorumluluklar vermeye engel olamaz”* denilmektedir. Bu hükme göre yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir. Aynı maddenin 2. ve 4. paragraflarında ise, *“Yerel yönetimler, yasanın çizdiği sınırlar içinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ve başka yöntemlerle verilmemiş olan her*

¹³¹ Selçuk SERTESEN, “Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?”, **TEPAV**, 4.

konuda etkinliklerde bulunma yönünden tam takdir hakkına sahiptirler. Yerel yönetimlere verilen yetkiler tam ve yalnız onlara aittir. Bu yetkiler, yasalarla öngörölmüş durumlar dışında, merkezi ya da bölgesel nitelikteki başka yöntemlerce kısıtlanamaz ya da sınırlandırılmaz” denilerek özerk yerel yönetimlerin kapsamı belirlenmiştir. Şart’a göre sürekli ve dengeli gelişme için yerel yönetim birimleri güçlendirilmeli, görev ve yetki paylaşımında hizmette yakınlık (yerellik) ilkesine uyulmalıdır.

Türkiye’nin kabul ettiği diğer paragraflar ise, aynı maddenin 3. ve 5. paragraflarıdır. 3. paragrafa göre kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır. 5. paragrafa göre ise, yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

Madde 5: Yerel yönetim sınırlarının korunmasını ön görmektedir. Bu maddeye göre yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.

Madde 6: Yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklar başlığını içeren 6. maddenin kabul edilen 2. paragrafına göre yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.

Madde 7: Şart’ın 7. maddesi, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanılma koşullarını içeren iki paragraftan oluşmaktadır.

- 1- Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

- 2- Görev koşulları söz konusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminiyle birlikte, uygunsuz, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.

Madde 8: Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetiminin nasıl yapılacağını öngören 8. maddeye göre;

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

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

Madde 9: Yerel makamların mali kaynaklarını konu alan bu maddeye göre;

1- Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

2- Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3- Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

5- Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

8- Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri ve Dışişleri Komisyonları 9. maddeyi “Yerel yönetimlere, milli ekonomi politikası ve haiz oldukları yetkiler çerçevesinde özgürce harcayabilecekleri yeterli mali öz kaynak kullanma hakkı sağlanacağı; mali kaynakların Anayasa ve kanunlarla kendilerine verilen sorumluluklarla orantılı olacağı; mahallen tahsil ettikleri mali kaynakların kanuni sınırlar içindeki oranlarını belirleme yetkisine sahip olacakları; merkezi idarece tahsis edilen gelirlerin, kendi sorumluluk alanlarındaki karar alma yetkilerini etkilemeyeceği; milli imkanlardan kaynak dağıtımında, usulü gereğince, yerel makamların (mahalli idarelerin) da görüşlerinin alınacağı; bunlara hibe verilmesinin, kendi yetki alanlarında kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerini bertaraf etmeyeceği; kendi yatırım hizmetleri için, kanuni sınırlar dairesinde, milli sermaye piyasasından borçlanma hakkına sahip olacakları öngörülmektedir.”¹³² şeklinde raporlamıştır.

Madde 10: Yerel makamların birlik kurma ve birliklere katılma hakkını ön gören bu madde üç paragraftan oluşmasına rağmen, Türkiye sadece birinci paragrafını kabul etmiştir. Kabul edilen paragrafa göre; yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir. 10. maddenin; yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını koruma ve geliştirme için uluslararası yerel yönetim birliklerine üye olma ve diğer devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilmeleri içeren ikinci ve üçüncü paragraflarına çekince konulmuştur.

Kabul edilen maddelerden anlaşılıyor ki, yerel yönetimleri, merkezi idareye karşı mali, idari ve siyasi alanda özerk kılacak madde ve paragraflara çekince konulmuştur. Bundan da anlaşılıyor ki asıl meselenin hukuksal düzenlemelerin değil bir yerleşme iradesi ve stratejisinin eksikliği olduğudur.

¹³² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri ve Dışişleri Komisyonları Raporları, **T.B.M.M Tutanak Dergisi**, D:18,C:60,s.2-3.

4.3.2. Türkiye'nin Çekince Koyduğu Maddeler

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel yönetimlere idari, mali ve siyasi alanda özerklik tanıyacak bazı madde ve paragraflarına çekince koymuştur. Çekince konulan madde ve paragraflar ise şunlardır:

- a) Madde 4, paragraf 6,
- b) Madde 6, paragraf 1,
- c) Madde7, paragraf 3,
- d) Madde 8, paragraf 3,
- e) Madde 9, paragraf 4, 6 ve 7,
- f) Madde 10, paragraf 2 ve 3,
- g) Madde 11, paragraf 1'dir.

Şartın Türkiye tarafından çekince konulan maddelerine ilişkin ayrıntılı bilgi, Türkiye'de belediye başkanların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Algı ve Yaklaşımları başlığı altında verilmiş olup, ilgili maddelere kısaca değinmekte yarar var.

Madde 4: Yerel yönetimleri kapsamını konu alan ve yerel makamları doğrudan ilgilendiren planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılmasını içeren 4. maddesinin 6. paragrafına çekince konulmuştur. Bu maddeye göre “*Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.*” Bu madde kapsamında belediye karar organlarının görev, sorumluluk ve yetkilerinin tartışılması gerekmektedir. Burada kritik mesele belediyelerin hizmet götürmekle yetkili oldukları sınırlar içerisinde ne ölçüde karar alma özgürlüğüne sahip olacaklarıdır. Aynı maddenin “kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır” koşulunu içeren 3. paragraf kabul edilmiştir. Bu madde kapsamında belediye karar organlarının görev, sorumluluk ve yetkilerinin tartışılması gerekmektedir. Burada kritik mesele belediyelerin hizmet götürmekle yetkili

oldukları sınırlar içerisinde ne ölçüde karar alma özgürlüğüne sahip olacaklardır. Bu konuda yapılacak düzenlemeler Anayasa'nın ilgili kısımlarının farklı yorumlanması sonucu kısıtlı düzeyde kalmaktadır. Örneğin, 2004 yılında kamuoyuna duyurulan Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun veto edilmesinin gerekçelerinden biri kanunun yerel yönetimi genel, merkezi yönetimi ise özel yetkili olarak tanımladığı ve bunun Anayasa'da öngörülen tekil devlet yapısına, "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği" ve "idari vesayet" ilkelerine ve kamu yararına uygun düşmediği gerekçesidir. Esasen belediye ve il özel idaresi kanunlarında, hizmetlerin vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağı ifade edilmiş olsa da Anayasa'nın yorumlanmasındaki yaklaşım farklarının yerel yönetimleri güçlendirmeyi amaçlayan reform çabalarının önünü tıkadığı görülmektedir. Diğer yandan çeşitli dönemlerde tanınan yetkilerle birçok merkezi yönetim kuruluşu yerel yönetimlerin yetki alanına müdahale etmektedir.¹³³ Bu durum Türkiye'nin kabul ettiği ve hizmetlerin vatandaşa en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacağını ifade eden 4. maddenin gereğinin yerine getirilmediğini de göstermektedir.

Madde 6: Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerinin kendilerince belirlenmesini içeren 6. maddesinin birinci ve üçüncü paragraflarına da çekince konulmuştur. Yerel makamların görevleri için gereken uygun idari örgütlenme ve kaynaklardan söz eden 6. maddenin 1. paragrafına göre "*Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar, kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.*" Yerel yönetimlerin görev ve sorumlulukların gerektirdiği örgütsel yapıyı geliştirmelerine olanak sağlanmalıdır. Norm kadro uygulaması kısıtlı sayıda ölçütü dikkate alarak kategorilere ayırmakta ve kaç personel istihdam edileceğini belirlemektedir. Diğer yandan belediyelerin kendi iç örgütlenmelerine kendilerinin karar verme yetkileri bulursa da bazı birimlerin kurulması şart koşulmuştur. Bu genelleyici yaklaşım yerel yönetimlerin kurumsal ve personel anlamında örgütlenmelerin yerel ihtiyaçlara uygun olarak gerçekleştirmeleri için yeterli esnekliği sunmamaktadır. Ayrıca, çekince konulan 6. maddenin 3. paragrafına

¹³³ E.KOYUNCU - S.SERTESEN, "Yerelleşmede Bir İleri İki Geri", **TEPAV**, 5-6.

göre yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenmelidir. Tortop'a göre merkezi idare, yerel yönetim kuruluşlarının personeli üzerinde atama, yer değiştirme, görevden alma gibi işlemlerde bulunursa özerklikten söz etmemiz mümkün değildir. Yerel personelin, merkezi idareye karşı bağımsız olması ve onun etkisinden uzak hareket etmesi özerkliğin bir gereğidir. Özerk bir yönetimin organlarının seçimle iş başına gelmesi, özerkliğin en önemli unsurlarından birisidir. Seçimle iş başına gelme, bağımsızlığın en önemli koşuludur.¹³⁴ Yerel organların seçimle iş başına gelmesi, yerel yönetim anlayışının ve demokrasinin temel ilkelerinden biri sayılmaktadır.

Madde 7: Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesini içeren 7. maddesinin üçüncü paragrafına çekince konulmuştur.

Madde 8: “*yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.*” ifadesini içeren ve Vesayet denetiminin, korunmak istenen yararın önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmasını içeren 8. maddesinin üçüncü paragrafına da çekince konulmuştur.

Madde 9: Merkezi idarenin mali kaynakları elinde tutmak istediği, çekince koyduğu paragraflardan da anlaşılmaktadır. Nitekim yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılmasını içeren 9. maddenin 4. paragrafına göre; “*Yerel makamlara 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.*” Ayrıca, yeniden dağıtılacak mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere önceden danışılmasını içeren aynı maddenin 6. paragrafına ve yerel yönetimlere yapılacak

¹³⁴ Nuri TORTOP, vd., **Mahallî İdareler**, 54.

mali yardımların yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerinin mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırmamasını içeren 7. paragrafına da çekince konulmuştur. 7. paragrafa göre “*Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmaktaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.*” Bu maddeye bağlı olarak yerel yönetimlere sorumluluklarıyla orantılı olarak mali kaynaklarında sağlanması gerekmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin genel vergi gelirlerinden aldıkları payı belirlemede baskın faktör nüfus büyüklükleridir. Bu yaklaşım farklılaşan hizmet gereksinimleri ve maliyetlerini gereğince göz önünde bulundurmamaktadır. Çözüm, belediyelerin öz gelirlerinin artırılması yoluyla mali özerkliklerinin de güçlendirilmesidir. Öz gelirlerin artırılmasındaki en etkili yol ise yerel vergilerin oranları, vergi tabanı ve muafiyetler konusunda yerel yönetimlerin kontrolünü geliştirmekten geçmektedir. İl özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun’un 2. maddesine göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehir içindeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i de il özel idarelerine ayrılır. Belediye paylarının tahsisine ilişkin esasların yer aldığı 5. maddeye göre¹³⁵ ise, “il, ilçe ve belde belediyeleri gelişmişlik katsayılarına göre en az gelişmiş olandan en çok gelişmiş olana doğru eşit nüfus içeren beş gruba ayrılır ve belirlenen miktarlar nüfusa göre tahsis edilir.” denilmektedir. İlçelerin yüz ölçümleri ne göre pay ayrılmasına çok düşük bir pay ayrılırken; ilçelerin mevsimsel nüfus artışları ve hizmet giderlerinden doğacak payların karşılanması ise gözardı edilmiştir.

Madde 10: Yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını koruma ve geliştirme için uluslararası yerel yönetim birliklerine üye olma ve diğer devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilmeleri içeren 10. maddenin 2. ve 3. paragraflarına da çekince konulmuştur. Bu paragraflara göre “*Her devlet, yerel makamların ortak*

¹³⁵ 2 Temmuz 2008 tarih ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, md. 5, (Değişiklik: 12/11/2012-6360/26 md.)

çıkartlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.” Şart’ta yer alan yerel yönetimlerin kendi iç idari örgütlenmelerini belirleyebilmeleri ilkesi, Belediye Kanunu’nun 48. ve İl Özel İdaresi Kanunu’nun 35. maddelerinde yerel yönetimlere meclis kararıyla yerel ihtiyaçlar doğrultusunda yeni birim kurma, birimleri birleştirme ve kaldırma yetkisi verilerek karşılanmıştır. Yerel makamların, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilmeleri, yerel yönetimlerin hizmet odaklı farklı projelerin üretilmesini sağlayacaktır. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın kabul edilmesinden sonra çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun, ülke düzeyinde birlik kurulmasıyla ilgili 20. maddesinde “mahalli idarelerin menfaatlerin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelin eğitilmesi ve mahalli idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idareleri ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Bu durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka mahalli idare birliği kurulmasına engel oluşturmaz.” denilerek belediyelerin ve il özel idarelerin birlik kurmalarının önü açılmıştır. Sayıştay’ın dış denetimine tabi olmayan mahalli idare birliklerinin denetimi İçişleri Bakanlığına bağlanmıştır. Valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilirler.¹³⁶ Bu madde vesayet yönetiminin mülki idare amirleri yoluyla devam ettirilmek istendiğini de göstermektedir.

Madde 11: Yerel yönetimlerin, iç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkilerin serbestçe kullanımı ve özerk yerel yönetim ilkelerine riayetin sağlanması için yargı yoluna başvurabilmelerini içeren 11. maddesine de çekince konulmuştur. Bu maddeye göre yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayet sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaktır. Zorluoğlu’na göre uzmanlar arasında yorum farkı bulunsa da, çekincelerin kaldırılmasının önünde hukuksal bir engel bulunmadığı ve meselenin siyasi bir karar niteliğinde olduğu

¹³⁶ 26 Mayıs 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu 22. mad.

üzerinde uzlaşıldığı anlaşılmaktadır.¹³⁷ Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Gelen Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’unda yapılan yeni düzenlemelerle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda belirtilen birçok ilkenin uygulaması olarak hayata geçirilmiş ve kanunlarda yerini almıştır. Mevzuatta yapılan değişikliklerle çekince konulan maddelerin onaylanmasının önünde ciddi bir hukuksal engel kalmamıştır. Bununla birlikte çekinceli maddelerin kaldırılmasıyla uygulamada yeni bir değişiklik gerektirmeyecektir. Yerel yönetimlerin idari ve mali özerklikleri güçlendirmek ve etkin reformlar gerçekleştirmek için çekincelerin kaldırılması gerekli görülmektedir. Sertesens’e göre yerel yönetim alanının gelişmesinin önündeki kısıtlar beraberinde yeni arayışlar ve yeni sorunlar doğurmaktadır. Yapılması gereken yerel yönetimleri güçlendirirken buna paralel olarak etkin bir denetim sistemi oluşturmaktır. Bu anlamda çok önemli bir rolü bulunan Sayıştay’ın tüm belediyeleri performans denetimini de içerecek düzenli denetime tabi tutabilmesi için kapasite anlamında güçlendirilmesi ve yerel birimlerle yaygınlaştırılması gerekmektedir.¹³⁸

¹³⁷ Murat ZORLUOĞLU, Yeni Yerel Yönetim Mevzuatı ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, **İdarecinin Sesi Dergisi**, 3.

¹³⁸ E.KOYUNCU-S.SERTESEN, ”Yerelleşmede Bir İleri İki Geri”, **TEPAV**, 4.

5. TÜRKİYE’DE BELEDİYE BAŞKANLARININ AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI’NA İLİŞKİN ALGI ve YAKLAŞIMLARI

Bu bölüm de, Türkiye’de belediye başkanlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na ilişkin düşünce, yaklaşım, değerlendirme ve uygulamalarını anlamak ve bu konuda ortaya çıkan farklılıkları, küresel dünyanın beklentileri ve Türkiye Cumhuriyeti devletinin bu konudaki politikası bağlamında tartışmak amacıyla yürüttüğümüz saha çalışması yer almaktadır.

Saha çalışmasında, belediye başkanlarının Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’na ilişkin algı ve yaklaşımlarını belirleyecek şekilde oluşturulan soru formu kullanılmıştır. “Türkiye’de Belediye Başkanlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na İlişkin Algı ve Yaklaşımları” başlıklı saha çalışmamızın veri toplama anketi formu iki bölümden oluşturulmuştur. Birinci bölümde, katılımcıların cinsiyeti, öğrenim durumu, yaşları, görev süresi gibi kişisel bilgilerin öğrenilmeye çalışıldığı yedi soru yer alırken; ikinci bölümde, esas olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerinde yer alan ve Türkiye’nin çekince koyduğu maddeler yer almıştır. Şartın, Türkiye tarafından çekince konulan madde ve paragraflar soru formuna dönüştürülmüş ve 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçiminde belediye başkanlığını kazanan belediye başkanların (katılımcıların) ilgili maddelere ilişkin algı ve yaklaşımları yer almıştır. Tüm bunlara ek olarak özerk yerel yönetim uygulamalarının, belediye başkanları tarafından nasıl karşılandığını belirlemeye yönelik niteliksel ve niceliksel kaynak taraması yapıldıktan sonra oluşturulan çoktan seçmeli hazırlanan sorulara, soru değerlendirmelerine, tablo ve grafik yorumlarına yer verilmiştir. Saha çalışmasında niteliksel ve niceliksel araştırma teknikleri birlikte kullanılmıştır. Küreselleşme süreci ve yerellik olgusu bağlamında yerel yönetimler, kamu hukuku ve ilgili konularda kapsamlı bir literatür taraması yapılmıştır. Taramaya paralel olarak da Türkiye’de 30 Mart 2014 tarihinde yapılan Mahalli İdareler Genel Seçim Sonucuna göre belediye başkanlığına seçilen 1381 kişinin tamamı göz önünde bulundurulmuş, tüm siyasi partilerden ve bağımsız adaylardan, kazanılan belediye başkanlıkları oranında ve tüm bölgeleri eşit temsil edecek şekilde rasgele belirlenmiş 100 belediye başkanı ile çalışılmıştır. Çalışmaya

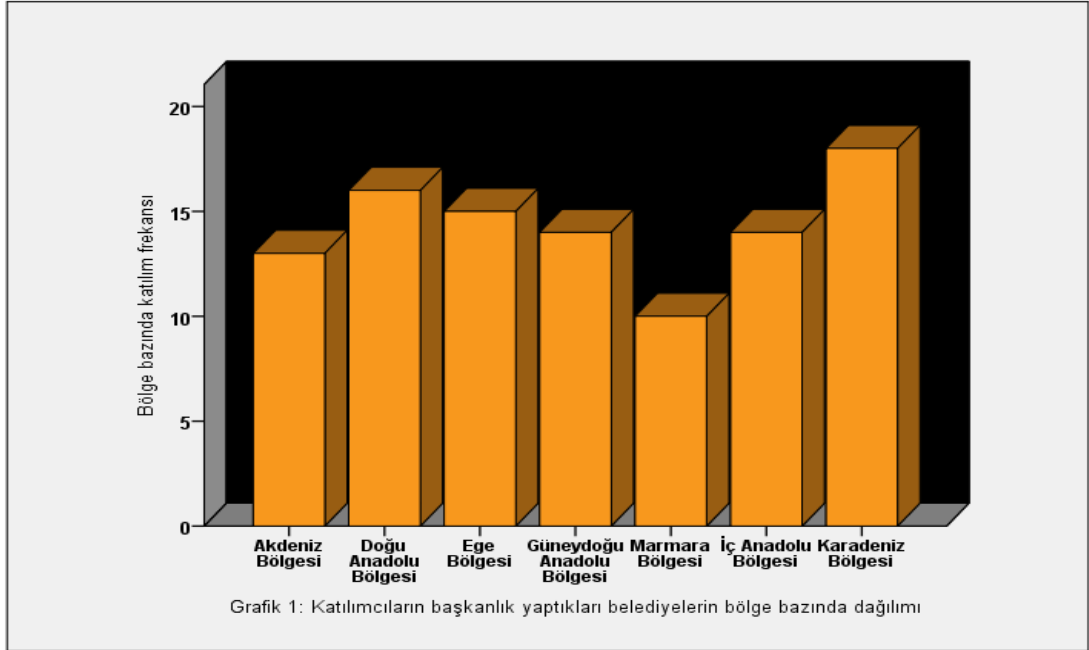
katılan belediye başkanlarının hangi siyasi partiden başkanlığa seçildiğinin dağılımı ise şu şekildedir: AKP'den belediye başkanlığına seçilen katılımcıların oranı yüzde 53, BDP'den belediye başkanlığına seçilen katılımcıların oranı yüzde 8, CHP'den belediye başkanlığına seçilen katılımcıların oranı yüzde 16, MHP'den belediye başkanlığına seçilen katılımcıların oranı yüzde 13 ve “diğer” siyasi partilerden belediye başkanlığına seçilen katılımcıların oranı yüzde 9'dur. Tabloda yüzde 9'luk yer tutan ve “diğer” olarak tanımladığımız katılımcılar; Türkiye Komünist Parti, Özgürlük ve Dayanışma Partisi, Demokratik Sol Parti, Liberal Demokrat Parti, Demokrat Parti, Büyük Birlik Partisi ve Saadet Partisi gibi partilerden seçilen belediye başkanlarından oluşmaktadır.

30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimleri sonucuna göre¹³⁹; Adalet ve Kalkınma Partisi'nden 818, Barış ve Demokrasi Partisi'nden 99, Cumhuriyet Halk Partisi'nden 232, Milliyetçi Hareket Partisi'nden 169 ve “diğer” siyasi partilerden ve bağımsız adaylardan 62 kişi olmak üzere toplam 1381 belediye başkanı seçilmiştir. Örneklemin dağılımını yaparken, daha fazla farklı görüşün araştırmaya katılımını sağlamak ve rasyonel bir sonuca ulaşmak istenmiştir. Bunun için de Mecliste grubu bulunmayan ve tablolarda “diğer” olarak tanımlayacağımız siyasi partilerden 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçiminde belediye başkanlığına seçilenlerin oranı yüzde 4 olduğu halde, çalışmada yüzde 10'luk bir pay ayrılmıştır. Ayrıca her siyasi partiden çalışmaya dahil edilen belediyeler türüne göre de dağılım sağlanmıştır. Yani, hangi siyasi parti toplam kaç belediye başkanlığı kazanmış ve kazanılan başkanlıklardan kaçını büyükşehir belediyesi, kaçını merkez ilçe, ilçe ve belde belediyesi olduğuna dikkat edilerek, oranları dahilinde katılımları sağlanmıştır. Belde belediyelerinde başkanlık görevini yürüten katılımcıların oranı yüzde 24, ilçe belediyelerinde başkanlık yapan katılımcıların oranı yüzde 56, merkez ilçe belediyelerinde başkanlık yapan katılımcıların oranı yüzde 17 ve büyükşehir belediyelerinde başkanlık yapan katılımcıların oranı ise yüzde 3'tür. Türkiye'de 1381 belediyeden 912 tanesi, yüzde 66'si, ilçe belediyesi olmasına rağmen, diğer belediye türlerinde görev yapan belediye başkanlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik

¹³⁹ Yüksek Seçim Kurulu, <https://secmen.ysk.gov.tr/ysk/index.html>

Şartı'na ilişkin algı ve yaklaşımlarını çalışmaya dahil etmek için ilçe belediyelerinin katılım oranı yüzde 66'dan yüzde 56'ya düşürülmüştür. Ayrıca, hem farklı görüşlere yer vermek hem de seçmen sayısı fazla olan her siyasi partiden büyükşehir belediye başkanlığına seçilen birer kişinin katılımı sağlanmıştır. Katılımcıların başkanlığını yürüttükleri belediyenin hangi bölgede yer aldığı tablosu ise aşağıdaki gibidir.

Tablo 1: Katılımcıların başkanlığı yürüttükleri belediyenin bölge bazında dağılım grafiği



Belediyelerin Bulunduğu Bölge	Frekans	Yüzde
Akdeniz Bölgesi	13	13,0
Doğu Anadolu Bölgesi	16	16,0
Ege Bölgesi	15	15,0
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	14	14,0
Marmara Bölgesi	10	10,0
İç Anadolu Bölgesi	14	14,0
Karadeniz Bölgesi	18	18,0
Toplam	100	100,0

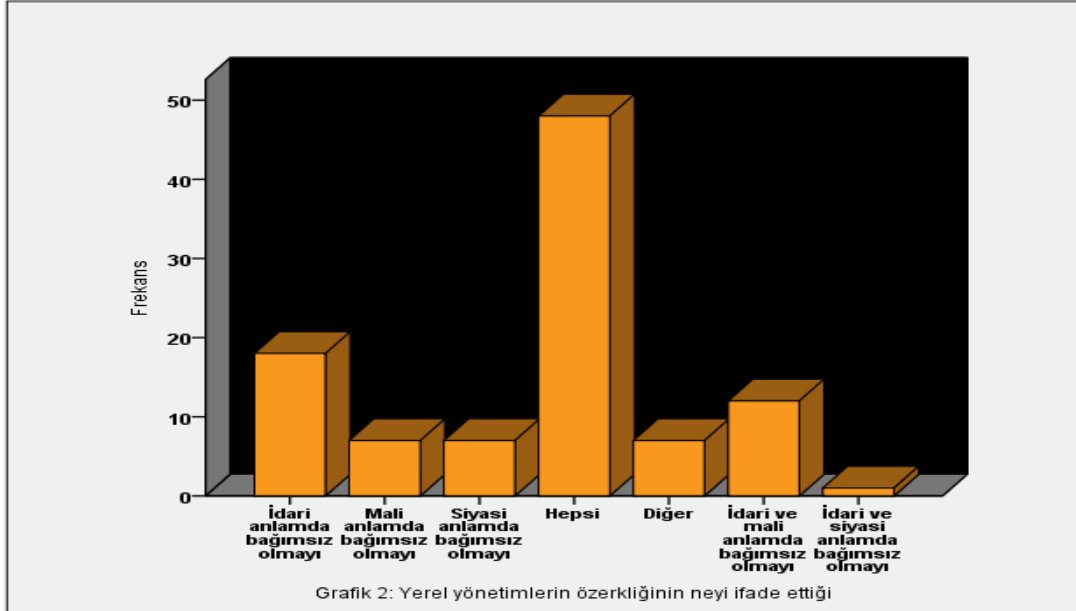
Katılımcıların, başkanlık görevini yürüttükleri belediyelerin bölge dağılım tablosuna göre; Akdeniz Bölgesi'nde yer alan belediyelerin oranı yüzde 13, Doğu Anadolu

Bölgesi’nde yer alan belediyelerde başkanlık görevini yürüten katılımcıların oranı yüzde 16, Ege Bölgesi’nde yer alan belediyelerde başkanlık görevini yürüten katılımcıların oranı yüzde 15, Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde yer alan belediyelerde başkanlık görevini yürüten katılımcıların oranı yüzde 14, Marmara Bölgesi’nde yer alan belediyelerde başkanlık görevini yürüten katılımcıların oranı yüzde 10, İç Anadolu Bölgesi’nde yer alan belediyelerde başkanlık görevini yürüten katılımcıların oranı yüzde 14 ve Karadeniz Bölgesi’nde yer alan belediyelerde başkanlık görevini yürüten katılımcıların oranı ise yüzde 18’dir. Karadeniz Bölgesi ile Marmara Bölgesi yüzde 8’lik bir katılım farkı olmasının sebebi ise Karadeniz’de yer alan il sayısının fazla olmasıdır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde 9 ilin bulunmasına rağmen yüzde 14’lük bir katılım sağlanmıştır. Bunun sebebi ise bağımsızların ve Mecliste grubu bulunmayan “diğer” siyasi partilerden kazandıkları belediye başkanlıklarının bu bölgede yer almasıdır.

Siyasi, etnik, kültürel ve sosyal farklılıkların bulunduğu yerel yönetimlerde hizmet üreten belediye başkanlarının katılımını sağlamak ve görüşlerini yansıtmak için her siyasi partiden ve bağımsızlardan belediye türlerine göre çalışmaya dahil edilecek katılımcıların bölgeler, iller, ilçeler ve beldeler bazında Türkiye’nin tamamını kapsayacak şekilde dağılımı yapılmıştır. Nitekim katılımcı grubun başkanlığını yürüttükleri belediyelerin yer aldıkları bölgelere baktığımızda tüm bölgelerden katılımın birbirine çok yakın oranlarda olduğunu görmekteyiz.

Esas öğrenilmek istenen, yerel makamların (belediye başkanlarının) Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na ilişkin çekinceli maddelerin ve özerk yerel yönetim uygulamalarının nasıl algılandığıdır. Bunun için de yerel makamların “yerel özerklik” kavramı hakkındaki algı ve yaklaşımları önem taşımaktadır. Bunun için hazırladığımız ve katılımcılara sorulan ‘yerel yönetimlerin özerkliği sizce neyi ifade etmektedir?’ sorusunun veri analizleri çok önemlidir. Bu doğrultuda ortaya çıkan sonuçlar diğer verilerin yorumlanmasında da etkili olacaktır.

Tablo 2: Katılımcıların “Yerel yönetimlerin özerkliği sizce neyi ifade etmektedir?” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği



	Frekans	Yüzde
İdari anlamda bağımsız olmayı	18	18,0
Mali anlamda bağımsız olmayı	7	7,0
Siyasi anlamda bağımsız olmayı	7	7,0
Hepsi	48	48,0
Diğer	7	7,0
İdari ve mali anlamda bağımsız olmayı	12	12,0
İdari ve siyasi anlamda bağımsız olmayı	1	1,0
Toplam	100	100,0

“Yerel yönetimlerin özerkliği sizce neyi ifade etmektedir?” sorusuna ilişkin katılımcıların yüzde 18’i “idari anlamda bağımsız olmayı” ifade eder görüşüne katılırken, yüzde 7’si “mali anlamda bağımsız olmayı”, yine yüzde 7’si “siyasi anlamda bağımsız olmayı” ifade eder görüşünü desteklemiştir. “Hepsi” görüşünü destekleyen katılımcıların oranı yüzde 48, “Diğer”ini işaretleyen katılımcıların oranı ise yüzde 7’dir. “Diğer” cevabını veren katılımcılar, yerel yönetimlerin özerkliğini; denetimin tamamen devlet tarafından yapılması, ulusal bütünlüğün, iç ve dış güvenliğinin devlet tarafından sağlanması gerektiği şeklinde yorumlayanlar olduğu gibi yerel yönetimlerin özerkliğini devlet içinde devlet olarak da yorumlayanlar olmuştur. Katılımcılardan sorulan sorulara kendilerine uygun gelen haliyle sadece bir

şikkın işaretlenmesini istememize rağmen iki ya da üç şikkı işaretleyenler olmuştur. Yerel yönetimlerin özerkliği, “idari ve mali anlamda bağımsız olmayı” ifade eder görüşünü destekleyen katılımcıların oranı yüzde 12, “İdari ve siyasi anlamda bağımsız olmayı” ifade eder görüşünü destekleyen katılımcıların oranı da yüzde 1’dir. Katılımcılarından en az iki görüşe katılanların oranları toplamı yüzde 61’dir. Katılımcıların görüşlerinden de anlaşıldığı üzere yerel yönetimlerin özerkliği tek başına ne mali, ne idari ne de siyasi anlamda bağımsız olmaktır. Bütün bunların beraber olduğu, hesap verebilirlik çerçevesinde etkin ve verimli hizmet sunan, idari, mali ve siyasi anlamda özerk bir yerel yönetim algısı bulunmaktadır. Yerel makamların yerel özerkliği nasıl algıladığının siyasi parti bazında dağılımı ise aşağıdaki gibidir.

	Katılımcıların Üye Oldukları Siyasi Partiler						
	AKP	BDP	CHP	MHP	Bağımsız	Diğer	Toplam
İdari anlamda bağımsız olmayı	14	0	2	2	0	0	18
Mali anlamda bağımsız olmayı	5	0	1	1	0	0	7
Siyasi anlamda bağımsız olmayı	5	0	1	1	0	0	7
Hepsi	21	5	7	7	1	7	48
Diğer	3	1	1	1	0	1	7
İdari ve mali anlamda bağımsız olmayı	4	2	4	1	0	1	12
İdari ve siyasi anlamda bağımsız olmayı	1	0	0	0	0	0	1
Toplam	53	8	16	13	1	9	100

Katılımcıların, “Yerel yönetimlerin özerkliği sizce neyi ifade etmektedir?” sorusuna ilişkin yaklaşımları ile üye oldukları siyasi partinin çapraz analiz sonuçlarına göre yerel yönetimlerin özerkliği “idari anlamda bağımsız olmayı” ifade eder görüşüne katılan 18 belediye başkanından 14’ü AKP’ye, 2’si CHP’ye ve yine 2’si MHP’ye üyedir. Yerel yönetimlerin özerkliği “mali anlamda bağımsız olmayı” ve “siyasi anlamda bağımsız olmayı” ifade eder görüşlerini ayrı ayrı destekleyen 7 katılımcıdan 5’i AKP’ye, 1’er kişi de CHP ve MHP’ye üyedir. Yerel yönetimlerin özerkliği idari, mali ve siyasi anlamda bağımsız olmayı ifade eder görüşünü destekleyen 48 katılımcıdan 21’i AKP’ye, 5’i BDP’ye, 7’si CHP’ye, 7’si MHP’ye üyeyken 7’si de “diğer” siyasi partilerden birine üyedir.

Yerel yönetimlerin özerkliği sizce neyi ifade eder sorusuna verilen yanıtlarda, AKP'den belediye başkanlığına seçilen 53 katılımcının en çok desteklediği iki görüş; “idari anlamda bağımsız olma” ve “idari, mali ve siyasi anlamda bağımsız olma” görüşleridir. BDP'den belediye başkanlığına seçilen 8 katılımcının en çok desteklediği iki görüş; “idari ve mali anlamda bağımsız olma” ve “idari, mali ve siyasi anlamda bağımsız olma” görüşleridir. CHP'den belediye başkanlığına seçilen 16 katılımcının en çok desteklediği iki görüş; “idari ve mali anlamda bağımsız olma” ve “idari, mali ve siyasi anlamda bağımsız olma” görüşleridir. MHP'den belediye başkanlığına seçilen 13 katılımcının en çok desteklediği iki görüş ise “idari anlamda bağımsız olma” ve “idari, mali ve siyasi anlamda bağımsız olma” görüşleri ön plana çıkmıştır. Ayrıca, katılımcıların, başkanlığını yürüttükleri belediyenin bulunduğu bölge ile “Yerel yönetimlerin özerkliği sizce neyi ifade etmektedir?” sorusuna ilişkin verilerin çapraz analiz sonuçları da aşağıda verilmiştir.

	Katılımcı Belediyenin Bulunduğu Bölge							Toplam
	Akdeniz Bölgesi	Doğu Anadolu Bölgesi	Ege Bölgesi	Güneydoğu Anadolu Bölgesi	Marmara Bölgesi	İç Anadolu Bölgesi	Karadeniz Bölgesi	
İdari anlamda bağımsız olmayı	3	1	0	4	3	4	3	18
Mali anlamda bağımsız olmayı	1	1	1	0	1	0	3	7
Siyasi anlamda bağımsız olmayı	0	0	2	0	2	1	2	7
Hepsi	4	12	9	8	2	8	5	48
Diğer	1	0	0	1	2	0	3	7
İdari ve mali anlamda bağımsız olmayı	3	2	3	1	0	1	2	12
İdari ve siyasi anlamda bağımsız olmayı	1	0	0	0	0	0	0	1
Toplam	13	16	15	14	10	14	18	100

Türkiye'nin tüm bölgelerinden çalışmaya dahil olan katılımcıların yüzde 48'i yerel yönetimlerin özerkliğini, idari, mali ve siyasi anlamda bağımsız olmak olarak yorumlamışlardır. Diğer katılımcıların bölge bazında yerel özerklik algısı ise şöyledir. Güneydoğu Anadolu ve İç Anadolu Bölgelerinden katılımcılar yerel özerkliği “idari anlamda bağımsız olmak” olarak yorumlarken; Doğu Anadolu, Ege ve Akdeniz Bölgelerinden katılımcılar, yerel özerkliği “idari ve mali anlamda

bağımsız olmak” olarak yorumlamıştır. Ayrıca Marmara ve Karadeniz bölgesinden katılımcılar ise yerel özerkliği “siyasi anlamda bağımsız olmak” olarak yorumlamıştır.

Siyasi parti üye ve temsilcilerinin kamuoyunda savundukları ve yaratmaya çalıştıkları, yerel yönetimlerin özerkliği sadece siyasi anlamda bağımsız olmayı ifade eder, ve ‘yerel özerklik’ ileride ‘siyasi özerkliğe kadar gidebilir’ algısı, ne siyasi partilerin taşra teşkilatı gibi görevlendirilen yerel makamlarda, ne de bölge bazında destek görmediği anlaşılmaktadır. Yürütülen saha çalışması verileri incelendiğinde ise yerel makamlar ile merkez yönetim arasında, bir başka deyişle seçilmişler ile atanmışlar arasında katılımcılık ve temsiliyet, kaynak paylaşımı (mali özerklik), yetki paylaşımı (idari özerklik), Anayasal güvence, birlik kurma ve birliklere katılma gibi alanlarda sorunların varlığı söz konusudur.

5.1. Katılımcılık ve Temsiliyet

Türkiye’de Belediye Başkanlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Algı ve Yaklaşımları başlıklı saha çalışmasında katılımcıların cinsiyet durumu grafiğine göre kadın belediye başkanı katılımcı oranı yüzde 2, erkek belediye başkanı katılımcı oranı ise yüzde 98’dir. Oysa Yüksek Seçim Kurulu’nun verilerine göre 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimlerinde seçmen cinsiyet dağılımına göre kadın seçmen sayısı 26.704.757 iken erkek seçmen sayısı 25.991.075’tir.¹⁴⁰ Bu verilere göre yerel yönetim kadrolarında kadın belediye başkanları oranının yüzde 51 civarlarında olması gerekirken bu oran sadece yüzde 2,89’larda kalmıştır. 30 Mart 2014 yerel seçim verilerine göre 1381 belediye başkanından sadece 40’ı kadındır. Kadınların birçok alanda olduğu gibi yerel alanlarda da istenilen düzeyde temsil dilmemesi günümüze özgü bir durum değildir. Kadınlara seçme ve seçilme hakkının tanındığı 1930 yılından günümüze dek devam eden bir sorundur. Nitekim geçmiş yılların yerel seçim sonuçlarına baktığımızda Türkiye’de belediye başkanlığına seçilen kadın temsilcilerin oranı 1989 yılında yüzde 0.2, 1994 yılında yüzde 0.5, 1999 yılında yüzde 0.6, 2004 yılında yüzde 0.6 ve

¹⁴⁰ 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçim Sonuçları, <http://www.ysk.gov.tr>.

2009 yılında yüzde 0.9¹⁴¹ olduğunu görmekteyiz. Üşür'e göre, kadınların gerek ulusal gerekse yerel yönetimlerde eksik temsil edilmesinin en önemli nedenlerden biri, siyasi partilerin yapı ve işleyişidir. Siyasal partilerde kadınların eşit katılımını destekleyecek tarihsel bir miras mevcut değildir.¹⁴² Kadınların sorunlarını adil ve demokratik bir şekilde siyasal karar alma süreçlerine yansıtabilmesi için siyasal partilerin, kadınların temsilyetini demokrasinin vazgeçilmez ilkelerinden biri olduğuna dair açık irade beyanında bulunmaları ve bu beyanın gereğini yapmak için harekete geçmeleri ile olanaklıdır. Ancak Türkiye'de siyasal partilerin birçoğu bu noktadan uzaktır.¹⁴³

Nitekim Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'ye ilişkin hazırladığı İlerleme Raporu 2014'te, Türkiye'nin, "*Kadın-erkek fırsat eşitliği konusunda, AB müktesebatının öngördüğü şekilde bir eşitlik birimi henüz oluşturulmadığı*" vurgusu yapmıştır. Ayrıca aynı Rapor'un devamında Türkiye'nin yerel seçimlerinde kadınların siyasi temsiline ilişkin şu açıklamalara yer verilmiştir. "*Mart ayındaki yerel seçimlere katılan kadın aday sayısı ana siyasi partilerin tamamında artış göstermiştir. Şu anda büyükşehir belediye başkanlığını üstlenen üç kadın vardır. BDP, kazandığı 56 belediyelerde bir kadın eş başkan olabilmesi için, eş belediye başkanlığı sistemini uygulamaya koymuştur. Ancak, kadınların siyasi temsil oranı halen düşüktür. Kadınların siyasete katılımını ve temsilini teşvik etmeye yönelik bir mevzuat değişikliği yapılmamıştır. Özel sektörde kaydedilen ilerlemeye rağmen, kadınlar kamu sektöründe karar alma makamlarında yetersiz düzeyde temsil edilmişlerdir.*"¹⁴⁴ Ayrıca sosyal, siyasal, hukuki ve kültürel alanlarda kadın erkek eşitliğinin anayasal güvence altına alınması ve parlamentoda, yerel makamlarda ve seçimle gelinen diğer kamu görevlerinde geçici bir süreliğine pozitif ayrımcılık ve kota uygulamasının getirilmesi gerekmektedir. BDP'nin yerine geçen HDP'nin hem siyasi parti organlarında hem de yerel yönetim birimlerinde uyguladığı "eş

¹⁴¹ Nihal Ş. PINARCIOĞLU, "Yerel Siyaset ve Yerel Yönetimlerde Cinsiyetçi Örüntüler: İstanbul Örneği", *Sosyal Bilimler*, 71.

¹⁴² Serpil S. ÜŞÜR, *Türkiye'de Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği: Sorunlar, Öncelikler ve Çözüm Önerileri*, 226.

¹⁴³ A.g.k., 209.

¹⁴⁴ AB, Türkiye İlerleme Raporu 2014, s.55-56. <http://www.abgs.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR>

başkanlık” sistemi, kadınların siyasal yaşama ve yönetim kadrolarına alışma sürecinde olumlu adımlardır.

Kadın-erkek eşitliğinin sağlanması, kadınların iş gücüne, sosyal hayata ve siyasi hayata katılım oranlarını niceliksel ve niteliksel olarak erkeklerle aynı seviyeye çekmek için dünyanın birçok ülkesinde düzenlemeler yapılmıştır. Bu alanda ortaya çıkan en önemli uluslararası belgelerden biri 1995 yılında Çin’in başkenti Pekin’de düzenlenen Birleşmiş Milletler Dördüncü Kadın Konferansı’nda kabul edilen “Birleşmiş Milletler Pekin Deklarasyonu’dur. Türkiye’nin de imza attığı bu deklarasyonda kadınların “karar verme ve yetkiye ulaşma süreçlerine erkeklerle eşit olarak dâhil edilmesi; kadınların erkeklerle haklara, fırsatlara ve kaynaklara eşit ulaşımı, aile sorumluluklarının kadın ve erkek tarafından eşit paylaşılması; kadınların, sağlıklarının bütün yönlerini, özellikle doğurganlıklarını kontrol etme haklarının açıkça tanınması ve onaylanması”¹⁴⁵ konuları yer almıştır.

Fransa, İngiltere, Avusturya, İrlanda, İspanya, İtalya gibi bir çok Avrupa ülkesi Avrupa Yerel Yerel Yönetimler Özerklik Şartını kabul ettikten sonra Anayasalarında birçok konuda olduğu gibi, kadın-erkek eşitliği, cinsiyet ayrımcılığının sonlandırılması gibi “eşitlik”le ilgili konularda da yeni düzenlemeler yapmıştır. Örneğin Avusturya Anayasası, federasyon, eyaletler ve belediyelere bütçelemelerde kadınlar ve erkeklerin eşit statülerini hedeflemek zorunluluğu getirirken, seçimlerle ilgili maddelerde kadınlar ve erkeklere ayrı ayrı vurgu yapmaktadır.¹⁴⁶ Fransa Anayasası’nın 1. maddesinde, “Kadın ve erkeklerin seçimle gelinen görev ve mevkilerin yanı sıra mesleki konumlara ve sosyal sorumluluklara eşit şekilde erişebilmeleri, kanunla teşvik edilir.”¹⁴⁷ hükmüne yer vermiştir. İtalya Anayasası’nın 51. maddesinde ise, “Her iki cinsiyetten vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara göre devlet memuriyetinde ve seçim işlerinde eşit olarak görev alabilirler. Bu amaçla, Cumhuriyet, kadınlar ve erkekler arasında eşit fırsatı teşvik

¹⁴⁵ Fikret TOKSÖZ vd., **Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, 10.

¹⁴⁶ Feride EREOĞLU, **Avrupa Ülkeleri Anayasalarında Toplumsal Cinsiyet ve Kadın Erkek Eşitliği İle İlgili Düzenlemeler**, 40.

¹⁴⁷Fransa Anayasası, 1. mad. [https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR\(4.10.1958\).pdf](https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf)

etmek için özel önlemler alır”¹⁴⁸ denilerek kadın temsiliyetinin artırılması konusunda “özel önlemler”in alınabileceğini vurgulamıştır. Yine aynı anayasanın 117. maddesinde, “Anayasaya uygun olarak, AB mevzuatı ve uluslararası yükümlülüklerden doğan kısıtlamalar çerçevesinde, kanun yapma yetkisi Devlete ve bölgelere aittir.” denildikten sonra, “Bölgesel kanunlar kadın ve erkeklerin sosyal, kültürel ve ekonomik yaşamda tam eşitliklerinin önündeki her türlü engeli kaldırır ve seçimle gelinen görevlere erkek ve kadınlar için eşit erişimi teşvik eder.” hükmü getirilmiştir. Portekiz Anayasası’nda da “Erkek ve kadınların siyasete doğrudan ve aktif katılımı, demokratik sistemin yerleşmesi için temel bir araçtır ve kanun hem medeni ve siyasi hakların kullanılmasında eşitlik hem de siyasi görevlere seçilmede toplumsal cinsiyete dayalı ayrımcılığın olmamasını teşvik eder.”¹⁴⁹ hükmünü içeren 109. madde vatandaşların siyasete katılımını içermektedir.

Sadece AB ülkelerinde değil Afrika ve Güney Amerika ülkeleri Anayasalarında da birçok alanda olduğu gibi siyasal alanda da kadın erkek eşitliğinin sağlanması, eşit katılımlar ve eşit temsiliyet konusunda somut çalışmalar yerini almıştır. Öyle ki, Ruanda Anayasası’na göre parlamentoda yer alan 80 koltuktan 24’ü, senatoda koltukların yüzde 30’u; Pakistan Anayasası’na göre Millet Meclisi’nde 342 koltuktan 60’ı; 112 yerel bölgeden oluşan Uganda’nın Anayasası’nın 78. maddesine göre parlamentoda her bölgeden bir kadın temsilcinin ve her yerel yönetim konseyinin üçte bir oranında üyeliğinin kadınlara ayrılacağı belirtilmiştir. Ayrıca Afganistan (2004), Bangladeş (2004), Burundi (2005), Fransa (1999), Irak (2004), Malawi (1994), Somali (2004), Tanzanya (1992) anayasalarında parlamentoda belli bir oranda kadın üye sayısını sağlamaya yönelik düzenlemeler¹⁵⁰ yapılmıştır. Tüm bu anayasal çalışmalarla kamu kurum ve kuruluşları da kapsar biçimde idari ve siyasal alanda kadın erkek dengesinin sağlanması ve toplumsal cinsiyetçiliğin sonlandırılması hedeflenmiştir. Bunların yanında, demokrasilerin yeni olduğu ülkelerde kadınlara ulusal düzeyde siyasal ve kamusal alanda eşitlik sağlanması için en temel hakları olan seçme ve seçilme hakkının tanınması

¹⁴⁸İtalya Anayasası, 51. md., <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf>

¹⁴⁹Portekiz Anayasası 109. md., <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar>.

¹⁵⁰ Bkz., (149), EREOĞLU, 8-9.

yetmemektedir. Kadınlar açısından özel bir öneme sahip olan gizli oy kullanma hakkının pratikte uygulanması sağlanmalıdır. Gizli oy kullanılmasına izin verilmeyen kadınlar genellikle erkeklerin baskısı altında kalarak erkeklerle aynı yönde oy kullanırlar. Ülkenin siyasal ve kamu hayatında, kadınlara karşı ayırımı önlemek için kadınların, seçimle gelinen tüm görevlerde özellikle yerel makamlar ve parlamento için siyasi parti aday listelerine eklenerek, olumlu eylem ve kotalar belirlenmeli ve teşviki sağlanmalıdır.

Kadınların yönetim kadrolarında istenilen düzeyde temsil edilmemesi kadar, 18-30 yaş arası gençlerin de istenilen düzeyde temsil edilmediği sorunu vardır. Her ne kadar 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Seçimi Hakkındaki Kanun'un 9. maddesinde seçilme yaşı 25 olarak belirtilmişse de, 25-30 yaş grubu gençlerin yeterli düzeyde temsil edilmediği bilinen bir gerçektir. Nitekim 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimlerinde belediye başkanlığına seçilen kişilerden oluşan katılımcılarla ilgili yaş oranları incelendiğinde, 25 yaş grubundan katılımcının bulunmadığı, 50 yaş ve üzeri katılımcının ise tüm katılımcıların yüzde 62'sini oluşturduğu tespit edilmiştir. 26-33 yaş grubunda olanların oranı yüzde 2, 34-41 yaş grubunda olanların oranı yüzde 9 ve 42-49 yaş grubunda olan katılımcıların oranı da yüzde 27'dir.

Katılımcıların öğrenim durumları bilgileri ise şu şekildedir. Yüksek lisans ve üzeri öğrenim görmüş belediye başkanlarının oranı yüzde 24; lisans mezunlarının oranı yüzde 29; ilkokul ve ortaokul mezunlarının oranı yüzde 7; lise mezunu katılımcıların oranı ise yüzde 24'tür. Yerel yönetim birimlerinin başında gelen belediye başkanlarının öğrenim durumlarının yüksek olması yönetim ve karar alma süreçlerinde etkin olmalarını sağlayabilmektedir. Ayrıca kendilerini ilgilendiren yasa, kanun ve yönetmelikleri sağlıklı bir şekilde yorumlamaları ve bu kapsamda kendilerine tanınan yasal hükümler çerçevesinde sosyal, siyasal, kültürel ve ekonomik anlamda hizmet üretmelerinde eğitim durumu etkili olmaktadır. Yeterli düzeyde donanıma sahip olan yönetici, bağlı bulunduğu siyasi parti kurmaylarından kendi hizmet bölgesi ile ilgili gelebilecek görüş ve önerileri sağlıklı bir şekilde değerlendirebilecektir. İstenilen düzeyde öğrenim almamış ve yeterli donanıma

sahip olamayan yöneticinin yürütülecek görev, hizmet ve sorumluluklarda etki altında kalarak hesap verebilir ve şeffaf yönetim ilkelerinden sapma ihtimali yüksek olacaktır. Nitekim çalışmada katılımcılardan ilkokul ve ortaokul mezunu bazı belediye başkanlarıyla yaptığımız görüşmelerde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hakkında yeterli bilgiye sahip olmadıkları görülmüştür. Yerel yönetim alanlarında yapılan reformların kendilerine sağladığı haklar hakkında yeterli bilgiye sahip olamamaları bu haklardan yeterli düzeyde yararlanamayacakları anlamına gelmektedir. Yerel makamlar, 2004 yılında TBMM’de kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanununun, 5393 sayılı Belediye Kanununun, 5203 sayılı İl Özel İdareleri Kanununun, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ve diğer ilgili kanunların kendilerine sağladıkları hakları bilmeleri ve sağlıklı yorumlayabilmeleri halinde çok daha verimli çalışmalar yürüteceklerdir. Böylece siyasi partilerin birer bileşeni olarak değil, halkın kendilerine verdikleri ‘öz yönetim’ yetkisi ve görev bilinciyle hareket edeceklerdir. Belki de birçok kamu yönetimi alanında üst düzey yönetici olmak için konulan öğrenim durumu şartı, belediye başkanı seçilmek için de belirleyici olmalıdır. Nitekim belediyelerin çeşitli birimlerinde görevlendirilecek personelin göreve alınması için en az önlisans mezunu olması şartı istenirken, belediye başkanı olmak için istenilen şartlar arasında herhangi bir öğrenim düzeyi şartı bulunmamaktadır. Böylece kısmen de olsa seçmen çevreleri nüfusen kalabalık ve oy sayısı fazla olduğu için belediye başkanlığına seçilen aşiret liderleri ve ‘ilerigelen’lerin önü kapatılacak ve yeni alternatifler doğacaktır.

Çalışmada karşımıza çıkan bir diğer sonuç ise katılımcıların başkanlık deneyimleridir. Belediye başkanlık deneyimi 0-5 yıl aralığında olan katılımcıların oranı yüzde 46; 6-10 yıl belediye başkanlık deneyimi olan katılımcıların oranı yüzde 25; 11-15 yıl belediye başkanlık deneyimi olan katılımcıların oranı yüzde 15 ve 16 yıl ve üzeri belediye başkanlık deneyimi olan katılımcıların oranı ise yüzde 14’tür. 16 yıl ve üzeri belediye başkanlık görevini yürüten katılımcılar, 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçiminde belediye başkanlığına seçilen 1381 kişiden 194’üne tekabül etmektedir. Bu durumda dördüncü dönem belediye başkanlığına

seçilen kişi, yerel seçimlerin her beş yılda bir yapıldığı süresi devam etmesi durumunda en az yirmi yıl belediye başkanlığı görevini sürdürecektir. Yerel halkın yirmi yıl boyunca kendilerini temsil, görev ve yetkisini aynı belediye başkanına vermesinin nedenleri bazen başarılı hizmetler üretirken halk tarafından çok sevilmesi ve karşılıklarına güçlü rakiplerin çıkmaması olarak yorumlanırken, bazen de seçmen çevreleri nüfusen kalabalık ve oy sayısı fazla olduğu için belediye başkanlığına seçilen aşiret liderleri ve ‘ilerigelen’lerin tahakkümünde olan belediye sınırlarının bulunuyor olması şeklinde de yorumlanabilir. Özellikle bazı seçim çevrelerinde ‘tulum’ oyların çıkması ülkenin bazı bölgelerinde seçme-seçilme işlemlerinin çok da rasyonel geçmediği ve Anayasa’da belirtildiği haliyle gizli oy şartının pratikte uygulanmadığı tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Tekeli’ye göre ülkemizde katılımcı demokratik pratiklerin gelişmesinin en büyük engeli, temsili yerel demokrasilerde kayırmacı (clientalistic) eğilimlerin hakim olması ve yönetimin yolsuzluklara açık bulunmasıdır.¹⁵¹ Böyle bir yerel yönetim ortamında katılımcı demokratik pratiklerin gerekli kıldığı katılım heyecanı yaratılamaz. Siyasal kayırmacılık katılımcı demokrasilerde temsili demokrasilere göre çok daha yıkıcı etkiler yapar.

Unutulmamalıdır ki demokrasinin tam anlamıyla sağlanabilmesi, yerel yönetim kanallarının ve yerel inisiyatiflerin toplum yararına harekete geçirilmesiyle mümkündür. Mahalli idareler, yerel toplulukların kendilerini en yakından ilgilendiren işleri hakkında karar aldıkları bir örgütlenme biçimidir. Vatandaşlar demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığı yerel yönetimlerde kazanır.¹⁵² Demokrasi okulu olarak tanımlanan yerel yönetimler, halkın optimal düzeyde katılımını sağlamada merkezi idareye oranla çok daha mümkündür.

¹⁵¹ İlhan TEKELİ, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılımcı Demokrasi Pratiğinin Geliştirilmesi Üzerine Yorumlar”, **Katılımcı Yerel Yönetim**, Der. İnan İZCİ, 50.

¹⁵² N. TORTOP- B.AYKAÇ vd., “Mahalli İdareler”, 65.

5.2. İdari Örgütlenme ve Personel İstihdamı

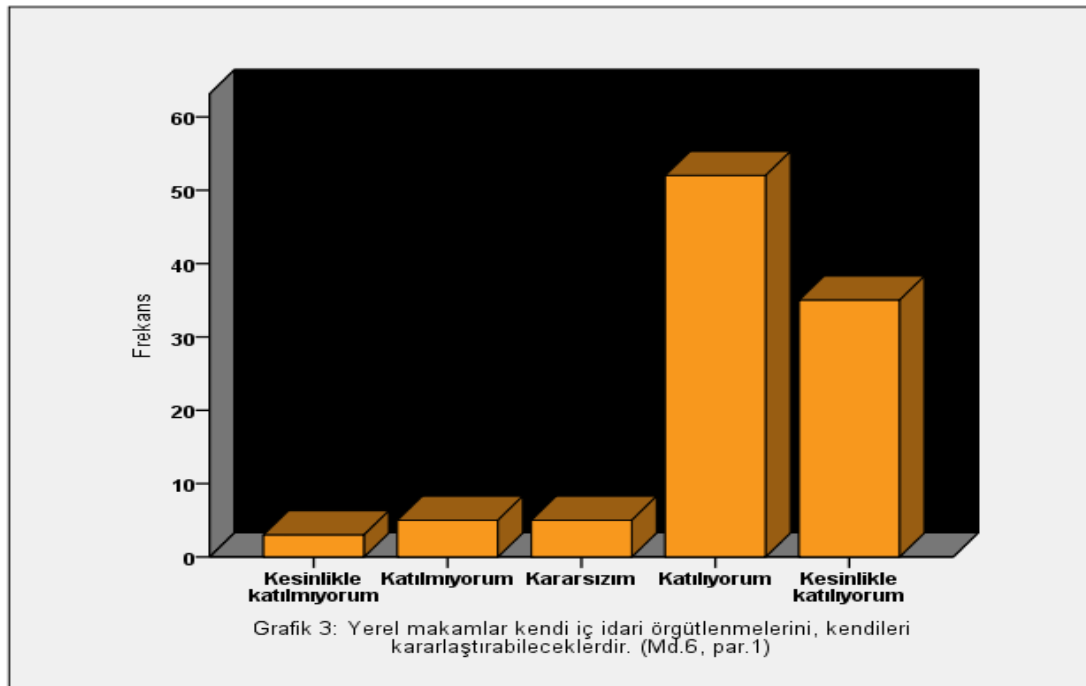
Yerel makamların görev, yetki ve sorumluluklarını yürütürken karşılaştıkları bir diğer önemli sorunda istenilen düzeyde idari örgütlenmelerini gerçekleştirememeleri ve nitelikli personel istihdamının sağlanamamasıdır. Belediyelerde hangi birimlerin oluşturulacağı yanında, bu birimlerin nasıl yapılandırılacağı da çok önemlidir. Bu noktalarda yapılan yanlışlıklardan dolayı birimler arasında orantısız bir iş paylaşımı ve iş yoğunluğu yaşanmaktadır. Bir başka problem de belediyelerde çalışan ve yeni çalışacak olan personelin durumudur. Bilindiği üzere belediyelerin ve bağlı kuruluşların norm kadroları, 26442 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelik tarafından belirlenen ilke ve standartlar çerçevesinde belirlenmiştir. İlgili yönetmeliğin 6. ve 7. maddelerinde belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri norm kadro standartları cetvelleri belirlenmiştir. Belirlenen cetvellerde alt gruplar için unvan ve sayı itibariyle tespit edilen kadrolar dışında kadro kullanılamaz ve kadro toplamı aşılamaz. Gerek personel maliyetlerinin kabul edilebilir oranlarda olması, gerekse görev ve yetkilerin sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi için yasal düzenlemelerin belediye lehinde yapılması gerekmektedir. Norm kadro cetvelinde belirtilen sayılarda görevlendirilecek personelin sözleşme örnekleri sözleşmenin imzalanmasını izleyen 30 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilmelidir.¹⁵³ Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. **Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir.**¹⁵⁴ Bu hükümler yerel makamların, yeterli sayıda nitelikli personel istihdamını engellemektedir. Yeterli sayıda nitelikli personelin istihdam edilememesi ise yerel makamların istenilen düzeyde hizmet üretmesi demektir. Yerel makamların kendi iç idari örgütlenmelerini, yerel ihtiyaçların etkin bir şekilde karşılaması için kendileri kararlaştırabilmelidir. Nitekim Türkiye tarafından çekince konulan ve

¹⁵³ 5393 sayılı Belediye Kanunu, 49. md. (Ek cümle: 29/6/2012-6338/16 md.)

¹⁵⁴ 5393 sayılı Belediye Kanunu, 49. md.

“Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.” hükmünü içeren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 6. maddesinin 1. paragrafına ilişkin katılımcı belediye başkanlarının görüşlerini içeren grafik aşağıda verilmiştir.

Tablo 3: Katılımcıların “Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.(Md.6, par.1)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları



	Frekans	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	3	3,0
Katılmıyorum	5	5,0
Kararsızım	5	5,0
Katılıyorum	52	52,0
Kesinlikle katılıyorum	35	35,0
Toplam	100	100,0

Şart'ın 6. maddesinin 1. paragrafına ilişkin verilerin yer aldığı tabloya göre katılımcıların yüzde 87'si kendi iç idari örgütlenmelerini ve personel istihdamını kendileri kararlaştırmak istemiştir. Yerel makamlar, idareye adil ve şeffaf koşullarda etkin bir katılımın sağlanması için çekincenin kaldırılmasını istemişlerdir. Nitekim 5395 sayılı Belediye Kanununun 48. maddesinde geçen *“teşkilatın; nüfus, fiziki ve coğrafi yapı, ekonomik ve sosyal özellikler ile gelişme potansiyeli de dikkate alınarak norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak belediye veya il genel meclisi kararıyla kurulacağını, kaldırılacağı veya birleştirilebileceği”* hükmü ve İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35. maddesi dikkate alındığında, yerel makamların kendi iç idari teşkilatlarını kurmalarını öngören Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 6. maddesinin 1. paragrafına konulan çekince kaldırılabilir.

1996-2000 yıllarını kapsayan Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin sağlanacağı ve teşkilat yapısının bu doğrultuda düzenleneceği hüküm yer alınmıştır. Bu hükme göre, *“İdari ve mali özerkliğe sahip mahalli idare yönetim modeli doğrultusunda, mahalli idarelerin teşkilat, görev ve mali mevzuatında gerekli düzenlemeler yapılacaktır. Köy, belediye ve il özel idareleri yerinden örgütlenecek, idari ve mali özerkliğe sahip mahalli idare birimleri haline getirilecektir.”*¹⁵⁵ Bu tartışmalar ışığında Türkiye tarafından AYYÖŞ'e konulan çekincelerin kaldırılma hususunda herhangi bir yasal engelin kalmadığı, aksine tüm düzenlemelerin yapıldığı sonucuna varılabilir. Ayrıca, Belediyelerden hizmet almayı bekleyen nüfusun artmasına rağmen, belediyelerde istihdam artış hızı oldukça düşük düzeyde kalmaktadır. Bunun sebebi belediyelerin geçici veya sürekli olarak üstlendikleri işlerin, mevzuat yoluyla ya taşeron kullanarak ya da şirket kurarak belediye dışı istihdamla gerçekleştirmeleridir. Bu durum belediyelerde kamu personel rejimi açısından bazı sıkıntılara yol açmakta olup, hangi görevlerin memurlarca, hangi görevlerin işçilerce veya diğer personel tarafından görüleceği hususunda karmaşaya yol açmıştır. Öte yandan belediyelerde, norm kadro düzenlemesi ile istihdam edilecek personel sayıları ve kadroları tüm yerel yönetimler için merkezi idare tarafından belirlenmektedir. Merkezi idarenin sadece norm kadro

¹⁵⁵ Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), <http://www.kalkinma.gov.tr/Kalknm/Planlari>.

esas ve ilkelerini belirleyeceği, belediye meclis kararıyla belediyelerin bu ilke ve esaslara uygun olmak şartıyla ihtiyacına göre kadrolarını belirleyeceği öngörülmüşken, hazırlanan esaslarla ilke ve standartlar değil bizzat her belediyenin kaç memur, işçi veya sözleşmeli personel çalıştıracığı kesin olarak belirlenmiş olup, kanun ile belediyelere verilen norm kadro belirleme yetkisi ihlal edilmiştir.¹⁵⁶ Oysa norm kadro ilke ve esasları çerçevesinde belediye meclislerince örgüt analizi, iş analizi ve görev tanımları gibi çalışmalarla kadrolar belirlenmesi daha uygun olacaktır.

5.3. Kaynak Paylaşımı (Mali Özerklik)

Kaynak paylaşımı, yerel yönetimler ile merkez yönetim arasında en çok tartışılan ve sorun yaratan konulardan biridir. Mali özerklik, merkezi yönetime ihtiyaç duymadan yerel yönetimlerin, kendilerine ait görev ve sorumluluklarını yapabilecek düzeyde serbestçe harcayabilecekleri yeterli miktarda gelir kaynaklarına sahip olması şeklinde tanımlanabilir. Mali özerkliğin sağlanması, mali kaynakların önemli ölçüde öz gelirden meydana gelmesi, yerel yönetimlerin öz gelirlerin oranlarını tespit etmesi, merkezi yönetim yardımlarının koşulsuz ve şartsız verilmesi, yerel yönetimler gelirlerini serbestçe harcayabilmesi gibi birtakım koşulların gerçekleşmesine bağlıdır.¹⁵⁷ Bilindiği üzere belediyeler, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını etkin, rasyonel ve hızlı bir şekilde yerine getirmekle mükelleftir. Bu mükellefiyeti yerine getire bilmek için de yeterli kaynağa sahip olması temel şarttır. 2005 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilen tüm görev, yetki ve sorumlulukların yerine getirilmesi ve her türlü ortak ihtiyaçların hızlı bir şekilde karşılanması için belediye bütçelerinin yeterli olması gerekmektedir. Bu nedenledir ki hizmette halka yakınlık 'subsidiarity' ve mali özerklik ilkeleri hem Avrupa Birliği ülkelerinde hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul eden diğer birçok ülkede anayasal güvence altına alınmıştır. Örneğin Fransa 2003 yılında çıkardığı bir kanunla yerel

¹⁵⁶ Metin ADIGÜZEL, Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması, **Dış Denetim**, 246

¹⁵⁷ Şerif ÖNER, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi**, 11.

yönetimlere finansal özerklik tanınmış ve yerel yönetimlere yapılacak hizmet veya yetki devrinde mali desteğin de sağlanması şartı getirilmiştir. İtalya ise, kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkeleri doğrultusunda 2001 yılında Anayasa’da yaptığı değişikliğe göre, yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirmek için mali özerklikleri zorunlu kılınmıştır. İtalya Anayasa’nın 119 maddesi, “Komünler (Belediyeler), iller, metropol kentler ve bölgeler gelir ve harcama özerkliğine sahiptir. Komünler (Belediyeler), iller, metropol kentler ve bölgeler bağımsız mali kaynaklara sahip olur. Anayasaya uygun olarak ve Devlet maliyesinin koordinasyon ve vergi sisteminin prensiplerine göre vergi koyabilir ve kendi gelirlerini toplayabilirler. Kendi toprakları ile ilgili vergi gelirlerinde pay alırlar. Devlet mevzuatı daha düşük kişi başına vergi kapasitesine sahip bölgeler için –hiçbir ödenek kısıtlaması olmaksızın– bir istikrar fonu sağlar. Devlet, ekonomik ve sosyal dengesizliklerin azaltılması, sosyal kaynaşma ve dayanışma ile birlikte ekonomik kalkınmayı teşvik etmek, kişi haklarının kullanılmasını geliştirmek veya kendi fonksiyonlarının olağan uygulamasında güdülen hedeflerden daha başka hedeflere ulaşmak için belirli komünler, iller, metropol kentler ve bölgeler lehine özel önlemleri kabul eder ve ek kaynak ayırır.”¹⁵⁸ hükmünü içermiştir.

Türkiye’nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 3. maddesinde yerel çevrelerde üretilecek sosyal, ekonomik ve kültürel hizmetlerin yerel makamlarca görülmesi gerektiği hükmünü içeren iki paragraf yer almaktadır. Birinci paragrafta göre özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır. Yönetim hakkının nasıl, ne şekilde ve kimler tarafından kullanılacağını içeren ikinci paragrafta göre ise 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. Gerek 1961 Anayasası gerekse 1982 Anayasası’nda “yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynağı sağlanır”

¹⁵⁸ İtalya Cumhuriyeti Anayasası 119. md., <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar>

hükümü yer almasına rağmen merkezi yönetim, yerel yönetimleri kendine bağlı kılmak ve kendisinin taşradaki bileşeni olarak çalışmasını sağlamak için belediyeleri idari alanda olduğu gibi mali alanda da kendine mecbur bırakmaktadır. Bunu yaparken de 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan, “*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.*” hükme dayanmaktadır.

Yerel yönetimlere reform çalışmaları adı altında yasalarla durmadan görev ve sorumluluk yüklenirken aynı derecede kaynak tahsisinin yapılmaması, istenilen düzeyde hizmetlerin üretilmesini ve hesap verilebilirliği engellemektedir. Ayrıca yerel kaynakların merkezi yönetimin tekelinde bulunması kaynakların verimli ve ekonomik kullanılmasını engellerken, kırtasiyeciliği, bürokrasiyi ve hantallaşmayı da beraberinde getirir. Nitekim Avrupa Birliği'nin Türkiye'ye ilişkin 2014 yılında hazırladığı İlerleme Raporu'nun¹⁵⁹ hizmet sunumu başlığı altında, “*Hesap verebilirlik konusunda ilerleme kaydedilmemiştir.*” denilmektedir. Yerel yönetimleri ile merkezi idare arasında yaşanan bu sorunların giderilmesi ve yerel makamların, merkezi yönetimin vesayetinden kurtarılması Avrupa Birliği'ne katılım sürecini de hızlandıracaktır. Yerel yönetimlerin kurumsal kapasite ihtiyacının giderilmesi, kamu yönetiminin yerel ölçekte değişim gereksinimlerine yetki devri ile destek sağlanması, yerel ölçekte ve merkezi yönetim ölçeğinde ortaya çıkan adaptasyon eksikliğini giderilmesi¹⁶⁰ için uluslararası düzeyde birçok sözleşme imzaya açılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da bunlardan birdir. Şart'ın 9. maddesi yerel makamların mali kaynaklarının nasıl sağlanacağı konusunda hükümler içermektedir. Türkiye'nin çekince koyduğu 9. maddenin 4. paragrafına göre “*Yerel makamlara 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.*”¹⁶¹ Bu çerçevede yerel makamlara yüklenen görev ve sorumluluklarla orantılı olarak mali

¹⁵⁹ AB, Türkiye İlerleme Raporu 2014, s.10. <http://www.abgs.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014>

¹⁶⁰ Bkz, (117), TOKSÖZ vd., 35.

¹⁶¹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 9.md, R.G: 3 Ekim 1992, S:21364, s. 3.

kaynakların sağlanması vurgulanmıştır. Belediyelerin bütçe ve muhasebe işlemleri 10.03.2006 tarih ve 26104 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu hükümleri uyarınca yürütülür. Mevzuata göre belediyelerin gelirleri arasında kanunlarda belirtilen oran ve esaslara göre her türlü vergi, resim ve harçlar; ilan ve reklam gelirleri; araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirler; yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları; taşınır ve taşınmaz malların çalıştırılmasından doğan gelirler; yapılan hizmetler karşılığı alınan gelirler; şartlı ve şartsız bağışlar olarak sıralanabilir. Ayrıca belediye gelirleri arasında en büyük pay Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Ayrılan Paylardır. Ne var ki her geçen gün belediyeler yüklenen görev, görev, yetki ve sorumluluklar artarken belediye gelirleri arasında en büyük paya sahip olan Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden ayrılan paylar azalmaktadır. Gelir İdaresi Başkanlığı web sitesinde bulunan ve 1985-2014 döneminde genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payları veren Çizelge 1’de kaynak sorunun büyüklüğünü gösterilmektedir.

ÇİZELGE 1				
Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Verilen Pay Oranları*				
(1985 - 2014)				
YILLAR	BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE	BELEDİYELERE	İL ÖZEL İDARELERİNE	TOPLAM
1985	%5	%8.15	%1.15	%9.30
1986	%5	%8.55	%1.20	%9.75
1987 (1)	%5	%8.55	%1.20	%9.75
1988 (1)	%5	%8.55	%1.20	%9.75
1989 (1)	%5	%8.55	%1.20	%9.75
1990 (1)	%5	%8.55	%1.20	%9.75
1991 (1)	%5	%8.55	%1.20	%9.75
1992 (1)	%5	%8.55	%1.20	%9.75
1993 (1)	%5	%8.55	%1.20	%9.75
1994 (1)	%5	%8.55	%1.20	%9.75
1995 (1)	%5	%8.55	%1.20	%9.75
1995 (2)	%5	%9.25	%1.70	%10.95
1996 (1)	%5	%8.55	%1.20	%9.75
1996 (3)	%5	%9.25	%1.70	%10.95
1997	%5	%9.25	%1.70	%10.95
1998	%5	%9.25	%1.70	%10.95
1999	%5	%9.25	%1.70	%10.95
2000	%5	%9.25	%1.70	%10.95
2001	%5	%9.25	%1.70	%10.95
2002 (4)	%4.1	%6.00	%1.12	%7.12
2003 (5)	%3.5	%5.00	%1.12	%6.12
2004	%4.1	%6.00	%1.12	%7.12
2005	%5(6)	%6.00	%1.12	%7.12
2006	%5(6)	%6.00	%1.12	%7.12
2007	%5(6)	%6.00	%1.12	%7.12
2008	%5(6)	%6.00	%1.12	%7.12
2008(7)	%5	%5.35	%1.15	%6.50
2009(7)	%5	%5.35	%1.15	%6.50
2010(7)	%5	%5.35	%1.15	%6.50
2011(7)	%5	%5.35	%1.15	%6.50
2012(7)	%5	%5.35	%1.15	%6.50
2013(7)	%5	%5.35	%1.15	%6.50
2014(7)	%5	%5.35	%1.15	%6.50

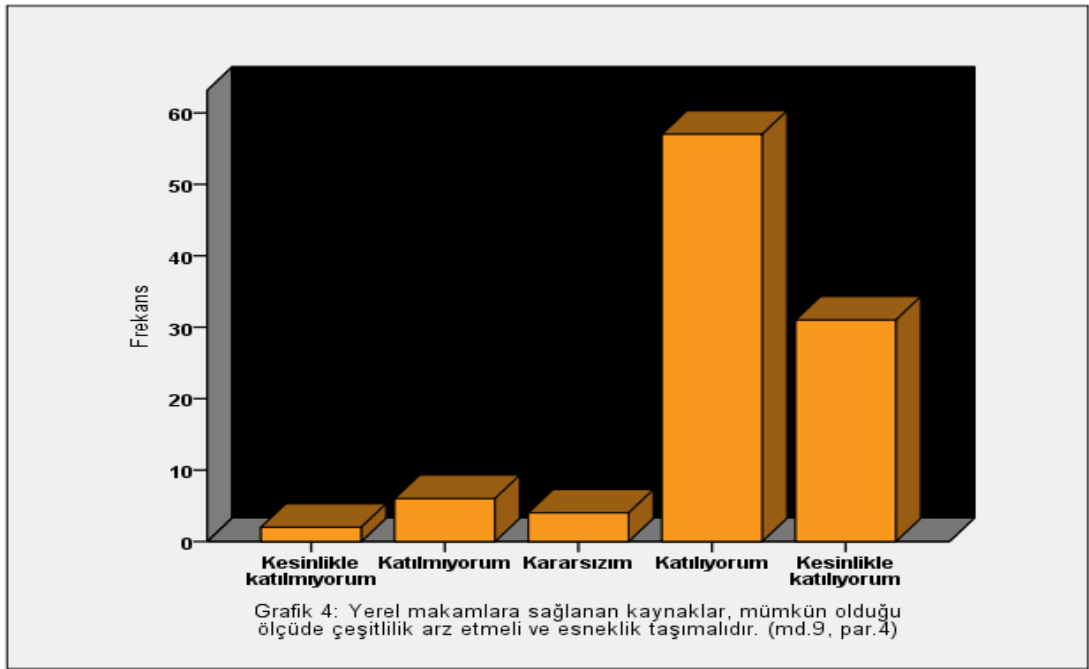
(1) 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı "Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun"un 4.12.1985 tarih ve 3239 sayılı kanunla değişik 1'inci maddesi uyarınca 1987 yılından itibaren uygulanacak oran belediyeler için %9,25, il özel idareleri için %1,70 ve toplam %10,95 olmakla birlikte, bu yıl bütçe kanununa konulan hükümlerle 1986 yılında geçerli oranlar uygulanmıştır.

(2) Anayasa Mahkemesinin, 17.6.1995 Tarihli Resmi Gazetede yayınlanan ve E.S:1995/2, K.S: 1995/1 olan yürürlüğü durdurma kararına istinaden bu tarihten itibaren yıl sonuna kadar kanuni oranlar uygulanmıştır.

<p>Çizelge 1. (devam). (3) Anayasa Mahkemesinin, 19.7.1996 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan ve E. S: 1996/23, K.S:1996/5-1 olan yürürlüğü durdurma kararına istinaden bu tarihten itibaren yıl sonuna kadar kanuni oranlar uygulanmıştır.</p>
<p>(4) - 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı " Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun'un 21.02.2001 sayılı kanunla, değişik 1. maddesi uyarınca bu organlar belediyeler için %6, İl Özel İdareleri için /1,12 olarak uygulanmaktadır. 27.6.1984 Tarih ve 3030 Sayılı Kanununun 8.1.2002 tarih ve 4736 sayılı Kanunla değişik 18. maddesinin (b) paragrafında % 3 olarak yer alan ve 27.4.1985 tarih ve 85/9382 sayılı Bakanlar Kurulu kararı uyarınca % 5 olarak uygulanan büyükşehir belediyelerine verilecek pay oranı, 29.1.2002 tarih ve 2002/3548 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca 2002 yılında % 4,1 olarak uygulanmıştır. (Adapazarı büyükşehir Belediye Payı 2002-2005 % 5)</p>
<p>(5) 2003 yılı Bütçe Kanunu ile Şubat ayı gelirlerinden dağıtımından başlamak üzere, 2380 ve 3030 sayılı Kanunlarla genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ve büyükşehir belediyelerine verilmekte olan payların oranları sırasıyla % 6'dan % 5'e ve %4.1'den %3.5'e (Adapazarı büyükşehir Belediye payı %4.5) indirilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin 2003/41 Esas Sayılı kararıyla bu uygulamanın yürürlüğü durdurulmakla birlikte, 31 Temmuz 2003 tarih ve 4969 sayılı Kanunla yalnızca 2003 mali yılı için indirimli oranların uygulanmasına devam edilmiştir.</p>
<p>(6) 5216 Sayılı Kanunla</p>
<p>(7) 5779 sayılı Kanuna göre 2008 Ağustos ayından itibaren uygulanan oranlar.</p>
<p>http://www.gib.gov.tr (Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Verilen Pay Oranları 1985-2014)</p>

Nitekim belediye başkanları ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın çekinceli maddeleri üzerine yapılan saha çalışmasında sorulan ve yerel makamlara sağlanan kaynaklar, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır hükmünü içeren 9. maddenin 4. paragrafına konulan çekincenin kaldırılması gerektiği görüşünü destekleyen katılımcıların oranı yüzde 88'dir. Katılımcıların görüşlerini içeren tablo ve grafik verileri ise aşağıdadır.

Tablo 4: Katılımcıların “Yerel makamlara 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. (md.9, par.4)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği

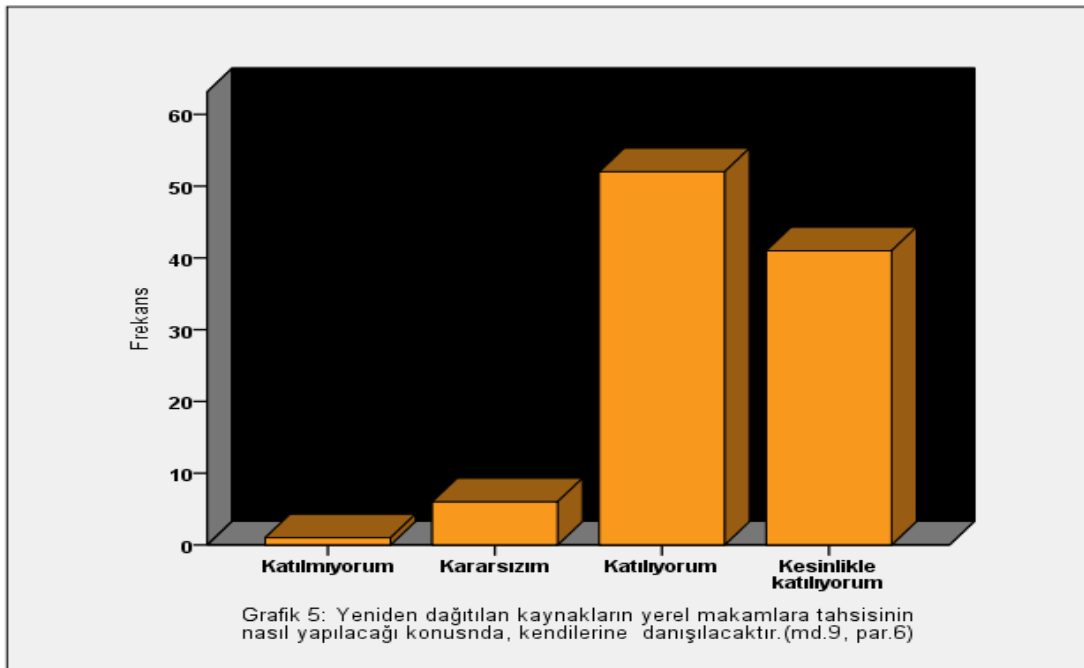


	Frekans	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	2	2,0
Katılmıyorum	6	6,0
Kararsızım	4	4,0
Katılıyorum	57	57,0
Kesinlikle katılıyorum	31	31,0
Toplam	100	100,0

Grafikten de anlaşılacağı üzere 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçiminde belediye başkanlığına seçilen 1381 belediye başkanından yüzde 88’i yani 1215’i Şart’ın yerel yönetimlere kaynak sağlanmasına ilişkin hükmü içeren 9’uncu maddenin 4’üncü paragrafına konulan çekincenin kaldırılması gerektiği görüşünü desteklemiştir. Ayrıca bu paragrafla ilişkili olarak, genel bütçe vergi gelirlerinden ve diğer gelirlerden belediyelere dağıtılacak kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel makamlara danışılması hükmünü içeren aynı

maddenin 6. paragrafına konulan çekincenin de kaldırılmasını isteyen katılımcıların oranı da yüzde 93'tür. Grafikleri incelediğimizde merkezi yönetimi oluşturan iktidar partisinin de içinde bulunduğu tüm siyasi partilerden belediye başkanlığına seçilen katılımcıların bu görüşleri destekledikleri görülmektedir.

Tablo 5: Katılımcıların “Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.(md.9, par.6)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği



	Frekans	Yüzde
Katılmıyorum	1	1,0
Kararsızım	6	6,0
Katılıyorum	52	52,0
Kesinlikle katılıyorum	41	41,0
Toplam	100	100,0

Katılımcıların “Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır. (md.9, par.6)”¹⁶² sorusuna ilişkin görüş dağılımları

¹⁶² Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 9.md, R.G: 3 Ekim 1992, S:21364, s. 3

grafığıne göre; “kesinlikle katılmıyorum” görüşünü destekleyen katılımcılar bulunmazken, “Katılmıyorum” görüşünü destekleyen katılımcıların oranı sadece yüzde 1’dir. “kesinlikle katılıyorum” görüşünü destekleyen katılımcıların oranı yüzde 41, “katılıyorum” görüşünü destekleyen katılımcıların oranı ise yüzde 52’dir. Grafikten de anlaşılacağı üzere çalışmaya dahil olan yerel makamların yüzde 93’ü yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda kendilerine danışılması hükmünü içeren 9. maddenin 6. paragrafına konulan çekincenin kaldırılması görüşünü desteklemiştir. Hem dönemin hükümetini oluşturan AKP’den hem de diğer tüm siyasi partilerden seçilen belediye başkanlarının bu taleplerinin yerine getirilmesi şeffaf, hesap verebilir, hizmet ve çözüm odaklı yerel makamların oluşmasında etkili olacaktır. Nitekim 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu’nda, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun ülke düzeyinde birlik kurulmasını ve bu birliklerin mahalli idareler ile ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirmelerini yasal temele kavuşturan 20. madde düzenlemesi çerçevesinde Şart’ın 9. maddesinin 6. paragrafına konulan çekincenin, kaldırılmasında hukuki bir engel olmadığı belirtilmiştir.

Bir diğer çekinceli madde ise yerel makamlara verilecek hibelerin özgür bir şekilde kullanılmasını öngören 9. maddesinin 7. paragrafıdır. Bu paragraf, yerel makmalara “Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.” hükmünü içermektedir. Bu hükme ilişkin katılımcıların yüzde 86’sı yerel makamlara verilecek hibelerin kendi yetki alanları içerisinde, kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkının kendilerinde olmasını istemiştir. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un 2. maddesinde, İl özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden pay verilir, hükmüyle yasada garanti altına alınmıştır. Yerel makamlara verilecek olan pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1,50’si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50’si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,5’i il özel idarelerine ayrılır. Yine aynı Kanun’un belediye paylarının tahsisine

ilişkin esasların yer aldığı 5. maddede, belirtilen oranlarda ayrılan belediye paylarının nasıl dağıtılacağı hükmü ayrıntılı olarak yer almaktadır. Bu madde kapsamında yerel makamlara verilecek hibelerin kendi yetki alanları içerisinde, kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkının kendilerinde olmasında hukuki bir engel görülmemektedir.

Mahalli İdarelerin 2009 Yılı Genel Faaliyet Raporu'nda, "Genel bütçeden il özel idareleri ve belediyelere gönderilen payları herhangi bir koşula bağlamamış olan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun hükümleri dikkate alındığında, Şart'ın, mümkün olduğu ölçüde yerel makamlara yapılan hibelerin belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacağı ve hibe verilmesinin yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyeceğini düzenleyen 9. maddesinin 7. paragrafına konulan çekincenin kaldırılmasının mümkün olacağı¹⁶³ mütalaa edilmiştir. Ayrıca, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'ye ilişkin 2014 yılında hazırladığı İlerleme Raporu'nda,¹⁶⁴ Türkiye'nin mali ve bütçesel hükümler konusundaki hazırlıkların henüz erken aşamada olduğu ve mali ve bütçesel hükümler alanında ilerleme kaydetmediği vurgulanmıştır. Ayrıca idari altyapı alanında, Türkiye'nin, öz kaynakların doğru tahsil edilmesi, muhasebeleştirilmesi, izlenmesi, ödenmesi, kontrol edilmesi ve bunların AB müktesebatına uygun hale getirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Türkiye'nin her geçen gün gelişen ve çeşitlenen toplumsal ihtiyaçları, özellikle yerel mahiyetteki ihtiyaçları, merkezi yönetimin etkin bir şekilde karşılaması mümkün değildir. Böyle bir çaba sadece devletin daha da hantallaşmasıyla sonuçlanacaktır. Daha önce de belirttiğimiz gibi tek çözüm bu görevleri ve görevlerin yürütülmesi için gerekli olan kaynakların yerel yönetimlere aktarılmasıdır. Avrupa Konseyi çalışmaları kapsamında Nisan 2000 tarihinde İstanbul'da toplanan Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansında, sosyal

¹⁶³ 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, <http://www.migm.gov.tr>.

¹⁶⁴ AB, Türkiye İlerleme Raporu 2014, s.75. <http://www.abgs.gov.tr/files/ilerlemeRaporlari>

hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin ‘aktif’ rol oynamalarının kaçınılmaz olduğu vurgulanmıştır.

5.4. Yetki Devri (İdari Özerklik)

Bürokrasinin olumsuz yapıya dönüşmesinin en önemli sebeplerinden birisi de yetki devrinde yaşanan sıkıntılardır. Üst kademelerden, alt kademelere işin gerektirdiği yetki devirleri tam yapılmamakta, üst kademe son sözü söyleyen bölüm olmakta ısrar etmektedir. Bu olumsuzluk silsile halinde bürokratik organizasyonun en tepe noktasına kadar ulaşmakta ve çoğu zaman önemsiz konularda bile karar alma süreçleri aşırı gecikmektedir.¹⁶⁵ Her ne kadar Türkiye’de 1982 Anayasasının 123. maddesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimin denkliğinden bahsedilse de, yerel makamlar, idari, mali ve siyasi açıdan merkezi idarenin vesayeti altındadır. Yetki ve kaynaklar, bakanlıkların yerel teşkilatında toplanmış veya güçlü bir denetim altında yerel yönetimlere kısmi olarak verilmiştir. Bu durum, merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerinde kurduğu en önemli vesayet aracıdır. Özellikle merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin farklı siyasi partiler tarafından elde bulunduğu yerlerde bu vesayet çok güçlü ve açık bir hal almaktadır. Köker’e göre Cumhuriyetin yerel yönetim düzenlemesi, yetki devri ilkesine dayanmakta, yerel yönetim birimlerini tamamen tabii bir konuma mahkûm etmektedir. Derinlere kök salmış ‘bekçilik’ (guardianship) geleneğini yansıtan bu anlayış, etkinliği engellemekte ve yolsuzluğa sebep olmaktadır.¹⁶⁶ Merkezi yönetimin taşra teşkilatları olan valiler kendilerine verilen yetki genişliği ilkesini kullanmaktan imtina etmekte ve halkın en küçük taleplerini bile resmi yazışmalarla Ankara’ya bildirmektedir.

Türkiye’nin idari ve mali sistem bakımından geleneksel merkezîyetçi sisteme sahip olması, yetkilerin büyük oranda merkezde toplanmasında kendini geçmişte olduğu kadar bugün de göstermektedir. Merkezi idare, mali kaynakları elinde toplamakta ve bunları yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanmaktadır. Siyasetin finansmanı konusu da tam olarak burada kendini göstermektedir. Bu durum

¹⁶⁵ Erol KAYA, *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşım: Yerel Kalkınma Yönetimi*, 62.

¹⁶⁶ Levent KÖKER, “Local Politics & Democracy in Turkey: An Appraisal”, *Annals of the American Academy of Political & Social*, 59.

ülkemizde özellikle de modern yerel yönetim anlayışının gelişmesi açısından sakıncalı sonuçlar doğurmaktadır.¹⁶⁷ Her ne kadar ulusal ve uluslararası birçok alanda çıkarılan ve taraf ülkelere bağlayıcılık getiren sözleşme ve protokollerle bu tartışmalar sonlandırılmak istenmişse de halen istenilen düzeyde başarı sağlanamamış ve teorikten pratiğe geçilememiştir. Yerel makamların kendi seçilmiş organları aracılığıyla ve merkezi yönetimin müdahalesi olmadan serbest bir şekilde kararlar alıp uygulayabilmesi idari özerkliğin iki temel koşuludur.¹⁶⁸ Örneğin, Fransa 1983 yılında anayasasında yaptığı değişikliğe göre,¹⁶⁹ “yerel yönetim yapısı komünler (belediyeler), iller (vilayetler - département) ve denizaşırı topraklardan oluşmaktadır. Bu yönetimler, yasanın belirttiği şartlara bağlı kalarak seçilen yerel meclisler tarafından kendilerini özgürce idare eder.” denilerek merkezi yönetim sorumluluğundaki yetkilerle komünlere, illere ve bölgelere devredilmiş ve yetkileri birbirinden kesin çizgilerle ayrılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı kabul eden bir diğer ülke İspanya ise, Anayasa’nın 137. maddesinde, “Devlet bölgesel olarak şehir, il ve kurulabilecek Özerk Topluluklar halinde teşkilatlanmıştır. Bütün bu organlar, kendi işlerinin yönetimiyle ilgili özyönetim hakkına sahiptir.”¹⁷⁰ denilerek yönetim birimlerinin özerklikleri sağlanmış ve anayasal güvence altına alınmıştır. Aynı şekilde İtalya da 2003 yılında Anayasa’nda değişikliğe gidilmiş ve merkezi yönetim yanında tüm yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olduğunu ve kendi statülerini kendilerinin belirleyebileceğini içeren 114. maddeyi kabul etmiştir. Bu madde, “*Cumhuriyet bölgelere, illere ve komünlere ayrılır. Komünler, iller, metropol kentler ve bölgeler Anayasada belirlenen ilkelere göre, kendilerine özgü tüzük, yetki ve sorumlulukları olan özerk kuruluşlardır.*”¹⁷¹ hükmünü içermiş ve yerel yönetimlere yetki devirleri yapılarak, özerklikleri anayasal güvence altına alınmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart’ını kabul eden ülke örneklerinde görüldüğü gibi yerel yönetimlerin özerklikleri tanınmış ve anayasal güvence altına alınmıştır.

¹⁶⁷ Vahide Feyza URHAN, Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, **Sayıştay Dergisi**, 99.

¹⁶⁸ Şerif ÖNER, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, 11.

¹⁶⁹ Fransa Anayasası, 72. md., [https://yeniyanayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR\(4.10.1958\).pdf](https://yeniyanayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf)

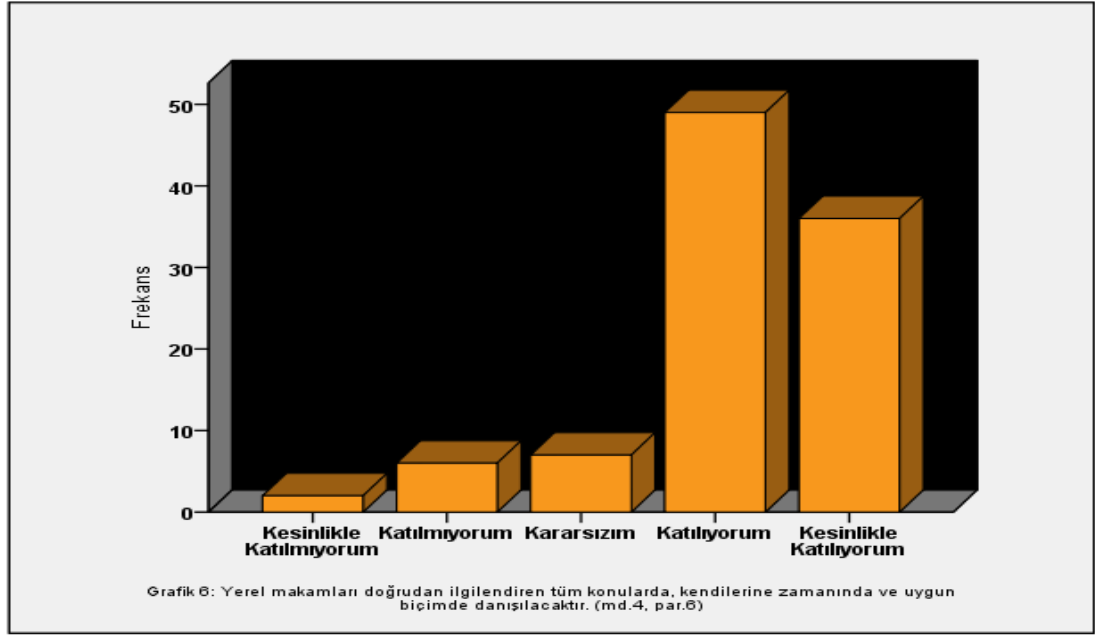
¹⁷⁰ İspanya Anayasası, 137. md., <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar>

¹⁷¹ İtalya Anayasası, 114. md, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar>

Avrupa Komisyonu, yerel makamlar ile merkezi idare arasında yaşanan yetki paylaşım sorunu çözmek ve idari özerkliği sağlamak için 15 Ekim 1985 yılında imzaya açtığı uluslararası Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıyla taraf ülkeleri taahhüt altına sokarak, yerel yönetimlere yetkilerinin devredilmesini hedeflemiştir. Şart'ın 3. maddesinin 1. paragrafı, “*yerel makamlara kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı verilir ve yerel makamlara verilen yetkiler tam ve münhasırdır.*” hükmünü içermektedir. Bu hüküm 4. maddenin 4. paragrafında geçen “*kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi ve bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz*” şartıyla da desteklenmiş ve yerel makamların yetkileri taahhüt altına alınmıştır. Türkiye'nin kabul ettiği ilgili maddelere ve Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine dayanarak, yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları ile orantılı olarak idari, mali ve siyasi alanlarda da güçlendirilmesi ve anayasal güvence altına alınması gerekmektedir. Belediye sınırları içerisinde yer alan ve yerel halkı doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve kara alma süreçlerinde yerel makamlara danışılmasını öngören 4. maddenin 6. paragrafına konulan çekincenin bu doğrultuda kaldırılması uygun olacaktır. Şartın, yukarıda belirtilen maddelerini kabul eden İspanya'da, görev paylaşımında uygulanan temel ilke “çıkarmın” büyüklüğüne göre iktidarın yerel yönetimler arasında paylaşılmasıdır. Eğer bir konuda yerel çıkar bölgesel çıkardan önemliyse bu alan yerel yönetime bırakılmaktadır. Bu görev paylaşımında ölçü görevin tamamıyla o yönetime bırakılması veya sorumluluğun paylaşılması biçiminde yapılmaktadır. Yerel yönetimler kendilerine bırakılmış görev alanlarında özerk olarak çalışırlar.¹⁷² Görev paylaşımında özerk bölgelere verilen yetkiler Anayasa'nın 148 ve 149. maddelerinde sıralanmıştır.

¹⁷² Bkz, (117), TOKSÖZ vd., 88.

Tablo 6: Katılımcıların “Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. (md.4, par.6)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği



	Frekans	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	2	2,0
Katılmıyorum	6	6,0
Kararsızım	7	7,0
Katılıyorum	49	49,0
Kesinlikle katılıyorum	36	36,0
Toplam	100	100,0

Katılımcıların “Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. (Madde 4, Paragraf 6)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiğine göre, “Kesinlikle katılmıyorum” ile “Katılmıyorum” görüşlerini destekleyen katılımcıların oranları toplamı yüzde 8 iken, “Kesinlikle katılıyorum” ve “Katılıyorum” görüşlerini destekleyen katılımcıların oranları toplamı yüzde 85’tir. Bu oranlar Şart’ın kabul edilesi ya da reddedilmesi konularında dikkat edilmesi gereken hususlardır. Katılımcıların, üye oldukları siyasi partilerle karşılaştırdığımızda ise herhangi bir siyasi partiye bağlı olmadan yerel yöneticilerin

büyük bir kısmı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4. maddesinin 6. paragrafına konulan çekincenin kaldırılması gerektiği görüşünü desteklemiştir. Yerel makamlar kendilerini ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçlerinde kendilerine danışılmasını ve kendilerinin de yürütülecek çalışmaların temel bir parçası olmasını istemiştir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde yer alan “Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar.” hükmüne göre sadece belediyelerin değil, diğer tüm yerel inisiyatiflerin de karar alma süreçlerine katılımı sağlanmalıdır.

	AKP	BDP	CHP	MHP	Bağımsız	Diğer	Toplam
Kesinlikle katılmıyorum	1	0	0	1	0	0	2
Katılmıyorum	3	0	0	2	0	1	6
Kararsızım	6	0	0	0	1	0	7
Katılıyorum	28	5	8	3	0	5	49
Kesinlikle katılıyorum	15	3	8	7	0	3	36
Toplam	53	8	16	13	1	9	100

AKP'den seçilen ve çalışmaya dahil olan 53 belediye başkanından 43'ü; yerel yönetimlerin özerkliğini bir adım daha ileri götürerek “demokratik özerklik” projesini savunan BDP belediye başkanlarının tamamı ve yerel özerkliği 2011 yılında çıkardığı Toplumsal Mutabakat ve Milli Bütünleşme Projesi ile destekleme taahhüdü veren CHP'ye üye katılımcı belediye başkanlarının da yine tamamı yerel makamları (kendilerini) doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren planlama ve karar alma süreçlerinde merkezin kendilerine danışılmasını istemişlerdir. İşin ilginç tarafı çekincelerin kaldırılması ve yerel özerkliğin sağlanmasıyla ülkenin üniter yapının bozulacağı görüşünü savunan MHP'nin siyasi aktörlerinin aksine, her 13 belediye başkanından 10'u da ilgili çekincenin kaldırılması görüşünü desteklemiştir. Her ne kadar merkezi yönetim tarafından, çekince konulan maddelere gerekçe olarak hizmet götürülecek alanın genişliği ve merkezi yönetimin rasyonel olma zorunluluğu

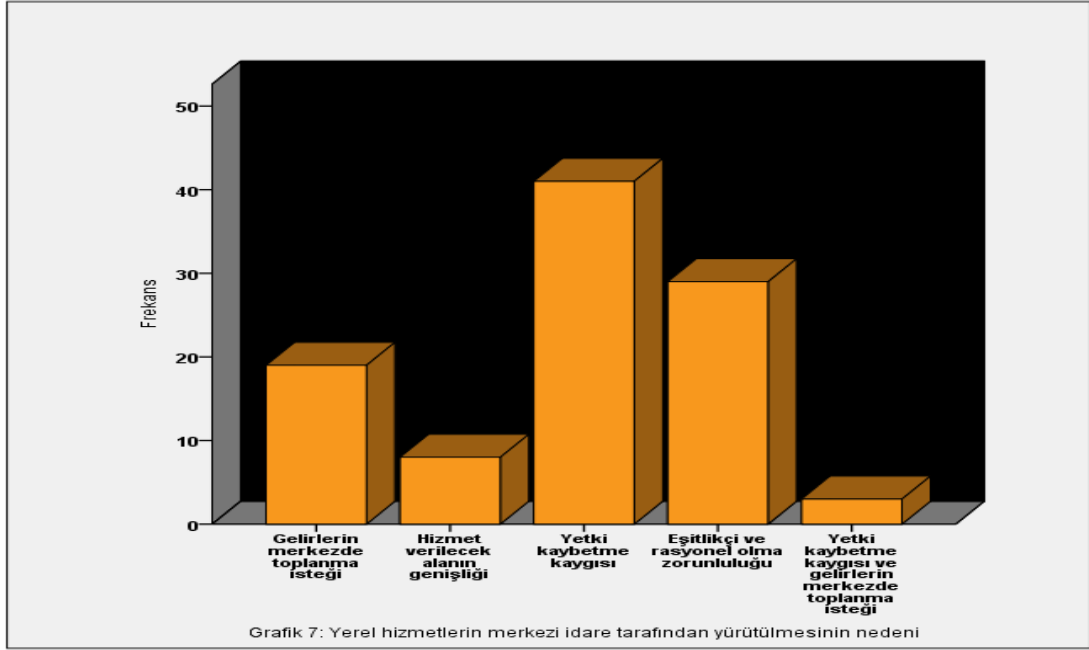
gösterilse de, yerel yönetimlerin en önemli kurumları olan belediye başkanların görüşüne göre bunun aslında bir yetki paylaşımı sorunu olduğu vurgulanmıştır.

Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek (1.md) üzere 2004 yılında 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu¹⁷³ çıkarılmıştır. Aynı Kanun'un 5. maddesinde “*Görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birime verilir.*” hükmü yer almaktadır. Esasında bu hüküm doğrultusunda hem AYYÖŞ'ün 4. paragrafının 6. maddesine hem de aynı şartın diğer maddelerine konulan çekincelerin kaldırılması gerekmektedir. Nitekim Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılımına ilişkin hazırlanan 23 Ocak 2006 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ‘Kısa vadeli öncelikler’ başlığı altında “*Daha geniş hesap verebilirlik, etkililik ve şeffaflık sağlanması amacıyla kamu yönetimi ve personel politikasında reformun sürdürülmesi, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması*”¹⁷⁴ gerektiği ilkelerine öncelik verilmiştir. Ayrıca, Türkiye’de son yıllarda yerel yönetimleri güçlendirmek adı altında mülki idarelere yapılan yetki devirleri gündeme getirilmekte ve yerel yönetim reformları gibi lanse edilmektedir. Oysa yetki devri yapılan kuruluşlar, yerel yönetimler değil, merkezi idarenin taşra teşkilatı olan valiliklerdir. Böylece yetki, merkezi yönetim kontrolünde alt kademelere aktarılmıştır. Unutulmamalıdır ki bir kamu kurumunun yerel yönetim olabilmesi için karar organlarının seçimle belirlenmiş olması ve alınacak kararların bir üst makamın onayına tabi olmaması şarttır. Karar organları seçimle değil de atama ile belirlenen idareler, merkezi idarece taşrada oluşturulan alt kuruluşlardır.

¹⁷³ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun.

¹⁷⁴ Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi, http://ab.gov.tr/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.

Tablo 7: Katılımcıların “Yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin nedeni aşağıdakilerden hangisidir?” sorusuna ilişkin görüş dağılım grafiği



	Frekans	Yüzde
Gelirlerin merkezde toplanma isteği	19	19,0
Hizmet verilecek alanın genişliği	8	8,0
Yetki kaybetme kaygısı	41	41,0
Eşitlikçi ve rasyonel olma zorunluluğu	29	29,0
Yetki kaybetme kaygısı ve gelirlerin merkezde toplanma isteği	3	3,0
Toplam	100	100,0

“Yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin nedeni aşağıdakilerden hangisidir?” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiğinde; katılımcıların yüzde 19’u “gelirlerin merkezde toplanma isteği” görüşünü desteklerken, yüzde 8’i “hizmet verilecek alanın genişliği” görüşünü, yüzde 41 “yetki kaybetme kaygısı” ve yüzde 29’u da “Eşitlikçi ve rasyonel olma zorunluluğu” görüşünü desteklemiştir. Katılımcılara gönderilen veri toplama anketinde, kendilerine yakın gelen tek görüşün işaretlenmesini istememize rağmen “Gelirlerin merkezde toplanma isteği ve yetki kaybetme kaygısı” cevap şıklarını birlikte işaretleyenler çıkmış olup oranları yüzde 3’tür. “Eşitlikçi ve rasyonel olma zorunluluğu” ile “hizmet verilecek alanın genişliği” görüşlerini destekleyen katılımcıların oranı toplamda yüzde 37’dir. “Gelirlerin

merkezde toplanma isteği” ile “yetki kaybetme kaygısı” görüşlerini savunan katılımcıların toplam oranları ise yüzde 63’tür. Bu görüşü savunan katılımcılar arasında dönemin iktidarda bulunan siyasi partisi AKP’den seçilen belediye başkanları da bulunmaktadır. Hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin nedeni olarak “yetki kaybetme kaygısı” görüşünü destekleyenlerin başında AKP, CHP ve BDP’den belediye başkanlığına seçilen katılımcılar gelmektedir. Çalışmaya AKP’ye üye belediye başkanlarından dahil edilen 53 katılımcıdan 10’u yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin nedeni olarak “gelirlerin merkezde toplanma isteği”, 16’sı “yetki kaybetme kaygısı”, 22’si “eşitlikçi ve rasyonel olma zorunluluğu” ve sadece 5’i de “hizmet götürülecek alanın genişliği” olduğu görüşlerini desteklemiştir. BDP’den belediye başkanlığına seçilen 8 katılımcıdan 5’i, CHP’den belediye başkanlığına seçilen 16 katılımcıdan 11’i, MHP’den belediye başkanlığına seçilen 13 katılımcıdan 4’ü ve “diğer” siyasi partilerden belediye başkanlığına seçilen 9 katılımcıdan yine 4’ü, yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin nedeni olarak “yetki kaybetme kaygısı” görüşünü desteklemiştir. Yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin nedeni olarak tüm katılımcıların yüzde 19’u “gelirlerin merkezde toplanma isteği” görüşünü savunurken, yüzde 8’i “hizmet verilecek alanın genişliği” görüşünü, yüzde 41 “yetki kaybetme kaygısı” görüşünü savunmuşlardır. “Eşitlikçi ve rasyonel olma zorunluluğu” görüşünü savunanların oranı ise yüzde 29’dur ve bu görüşü destekleyen 29 katılımcıdan 22’si AKP’ye üyedir. Bu görüşleri destekleyen katılımcıların üye oldukları siyasi parti dağılımları ise aşağıdaki gibidir.

	Katılımcıların Üye Oldukları Siyasi Partiler						
	AKP	BDP	CHP	MHP	Bağımsız	Diğer	Toplam
Gelirlerin merkezde toplanma isteği	10	2	1	2	0	4	19
Hizmet verilecek alanın genişliği	5	0	0	3	0	0	8
Yetki kaybetme kaygısı	16	5	11	4	1	4	41
Eşitlikçi ve rasyonel olma zorunluluğu	22	0	3	4	0	0	29
Yetki kaybetme kaygısı ve gelirlerin merkezde toplanma isteği	0	1	1	0	0	1	3
Toplam	53	8	16	13	1	9	100

Yukarıda belirtilen ve katılımcıların üye oldukları siyasi partiler ile “Yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin nedeni aşağıdakilerden

hangisidir?” sorusuna ilişkin verilerin çapraz analiz sonuçlarına göre; “gelirlerin merkezde toplanma isteği” olarak yorumlayan 19 katılımcıdan 10’u AKP’ye, 2’si BDP’ye, 1’i CHP’ye, 2’si MHP’ye üyeyken 4’ü de “diğer” siyasi partilerden birine üyedir. “Hizmet verilecek alanın genişliği” şeklinde yorumlayan 8 katılımcıdan 5’i AKP’ye, 3’ü de MHP’ye üye iken; “eşitlikçi ve rasyonel olma zorunluluğu” şeklinde yorumlayan 29 katılımcıdan 22’si AKP’ye, 3’ü CHP’ye ve 4’ü de MHP’ye üyedir. Yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesini “yetki kaybetme kaygısı” olarak yorumlayan katılımcı sayısı 41’dir. Bu katılımcılardan 16’sı AKP’ye, 5’i BDP’ye, 11’i CHP’ye, 4’ü MHP’ye ve 4’ü de “diğer” siyasi partilerden birine üyedir.

Yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin nedeni olarak gelirlerin merkezde toplanma isteği ve yetki kaybetme kaygısı görüşlerini destekleyen katılımcıların toplam oranı yüzde 63’tür. Bu görüşü en çok destekleyen katılımcıların üye oldukları siyasi partiler ise BDP, CHP ve AKP’dir. Bu da sorunun bir merkez-yerel mücadelesi olduğunu göstermektedir. Bu sonuçlardan da anlaşılacağı üzere yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından görülmesinin asıl nedeni ellerinde bulundurdukları yetkilerin paylaşılmak istenmemesidir. Yetki paylaşım sorunu beraberinde yerel yönetimlerin yasal korunması sorununu da getirmiştir. Toksöz’e göre, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ayrımı konusunda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nın 6. ve 7. maddesinde sözü edilen tanımlamalar bugün için de geçerlidir. Bugün için merkezden yönetilmesi yararlı olmayan pek çok hizmet alanı; kültür, sanat, kütüphane, müzecilik, turizm, gençlik-spor, trafik hizmetleriyle bayındırlık il müdürlüklerinin yürüttüğü tüm görevler öncelikle yerel yönetimlere devredilebilir. Sağlık hizmetlerinin önleyici sağlık çalışmalarıyla birinci kademe sağlık birimleri de bu kapsama alınabilir. Hastanelerin devri konusunda daha ayrıntılı incelemelerin yapılması gerekir. Bu alanda yetki devri yapılacaksa öncelikle büyükşehirlerden başlanmalıdır. Eğitim hizmetleri alanında ise ilköğretim ve lise düzeyinde okul yapım, bakım ve onarım hizmetleri öncelikle ve hemen yerel yönetimlere devredilmelidir. Bu devirde de nüfusu elli binin üstündeki kentlerde bu hizmetler bütünüyle belediyelerce yapılmalıdır. Daha küçük nüfuslu belediyelerle köy

yerleşimleri için eğitim hizmetleri il özel idaresine devredilmelidir.¹⁷⁵ Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nın merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiyi düzenleyen 7. madde “Merkezi idare birimleri, mahalli idarelerin sorumluluk alanlarına giren görev ve hizmetler için yerel düzeyde ayrıca teşkilat kuramaz, doğrudan ihale ve harcama yapamaz. Mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı mahiyette ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz.”¹⁷⁶ ifadelerini içermektedir. Ayrıca unutulmamalıdır ki, ülkenin üniter yapısını karşı tehdit algılaması içinde yerel yönetimlere yetki devretmemek, kısa vadede kontrol sağlanmasına imkan tanısa bile, uzun vadede problemlerin birikmesine ve daha büyük sorunların yaşanmasına yol açacaktır. Zira yönetime katılım kanalları kısıtlanmış toplulukların tepkileri kökleşip güçlenebilir.¹⁷⁷ Nitekim 2015 Ağustos’unda bir ay gibi kısa bir sürede Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde yer alan Bingöl, Hakkari, Muş, Mardin, Şırnak, Silopi, Cizre, Diyarbakır gibi il ve ilçelerde HDP’ye üye belediye başkanları ‘öz yönetimlerini’ ilan etmişlerdir. Bu durum uzun yıllardır bastırılmış ve engellenmiş toplulukların tepkileri sonucu doğmuş ve daha büyük bir sorun yaratmıştır.

5.5. Yerel Makamların Yasal Korunması

Yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan bağımsız birer kurum gibi hareket etmesini engelleyen ve siyasi partilerin birer alt birimi olarak çalışmaya mecbur bırakılmasının temel nedeni, yerel makamların haklarının anayasal ve hukuki güvence altına alınmamış olmasıdır. Her ne kadar 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu gibi çeşitli kanunlarla belediye ve idari örgütlenmelerine görev, yetki ve sorumluluklar verilmişse de son kertede karar merci belediye başkanı ya da belediye meclisi değil, merkezi yönetimin atamasıyla gelen mülki idare amirleridir. Kaya’ya göre özellikle Türkiye’de yargı alanında kimi zaman yaşanan sıkıntılar ve

¹⁷⁵ Bkz, (117), TOKSÖZ vd., 132.

¹⁷⁶ Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 7. madde.

¹⁷⁷ Erol KAYA, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, 38.

tıkanıklıklar, belirli dönemlerde alınan kararların, daha önce alınan kararlarla çelişmesi gibi gerçekler değerlendirildiğinde, merkezi idare ile yerel idare arasında hukuk mücadelesine sebebiyet verilmeyecek bir düzenlemenin tercih edilmesi faydalı olacaktır.¹⁷⁸ Böylece yerel makamlar hizmet sürelerinin çoğunu bağlı buldukları siyasi partileri memnun etmekle değil, esas görevleri olan halka hizmet ve sosyal, kültürel, ekonomik anlamda kalkınmaya ayıracaktır. Örneğin, yakın zamanda gerçekleşen 2015 yılı Millet Vekili Genel Seçimlerinde belediye kurumları esas görevlerini bir kenara bırakmış ve siyasi partilerin taşradaki büroları gibi hareket etmiştir. Bu çalışmalarını, bağlı buldukları siyasi partiye üye oldukları bilinciyle yapanlar olduğu kadar, seçilmiş olduğu yerel çevreye hizmet üretmek için merkezden idari ve mali destek almak mecburiyetiyle yapanlarda olmuştur. Bu tür örnekleri çoğaltmak mümkündür. Ayrıca yerel makamların, merkezi yönetimin ve siyasi partilerin tahakkümünden çıkarılması için yerel makamların görev, yetki ve sorumluluklarının anayasal güvence altına alınması kadar görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirirken karşılaşılabilecekleri sorunların giderilmesi için mahkeme yoluna başvurma haklarının da tanınması önemlidir. Örneğin, Türkiye'nin yerel yönetimler konusunda takip ettiği Fransa, üniter yapıya sahip bir devlettir. Ancak 1982 yılından sonra yerinden yönetim(desantralizasyon) anlayışında değişimler yaşanmış ve valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin kaldırılması hükmü anayasal hükme bağlanmıştır. Ayrıca, 2003 yılında Anayasa'nın 1. maddesinde üniter devlet yapısına eklenen desantralizasyon tanımı ile bu sürecin yasal dayanağı da sağlamlaştırılmıştır. Toksöz'e göre, 1982 ve 2003 yılları arasında yapılan yerel yönetim reformları Fransa'daki güçlü merkezi yönetime dayalı üniter devlet yapısını yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı çerçevesinde dönüştürmüştür.¹⁷⁹

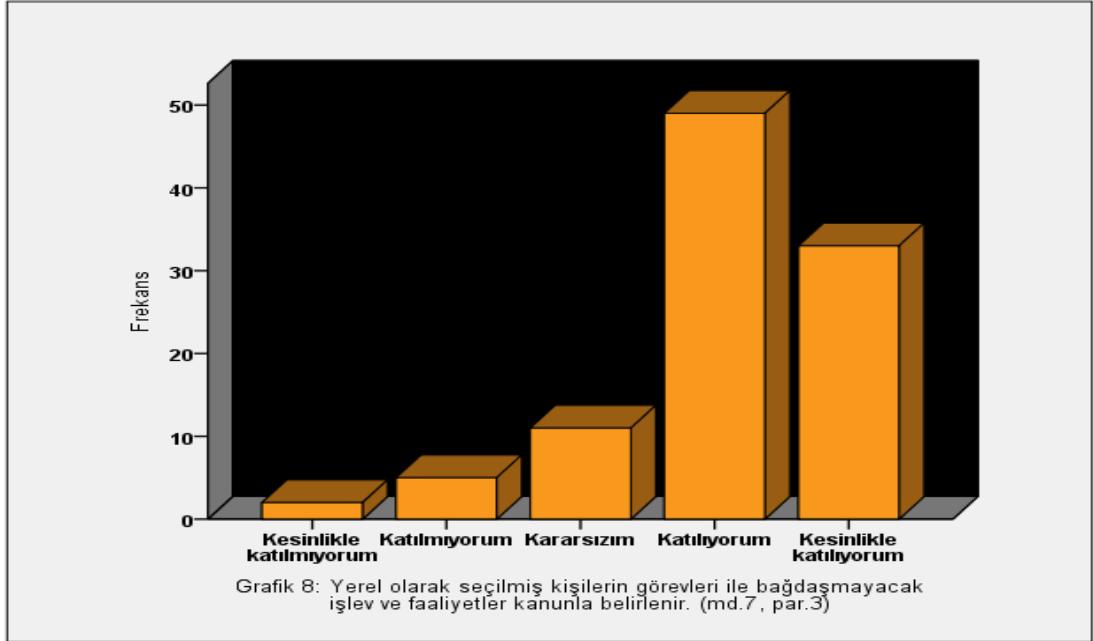
Saha çalışmasında, bağımsız belediye başkanlarından ve Mecliste grubu bulunmayan “diğer” siyasi partilerden belediye başkanlığını kazanmış kişilerden bazıları halihazırda iktidarda bulunan AKP'ye geçmişlerdir. Oysa şunu unutmamalıyız ki yerel halk, yerel makamlar için belirlenen kişileri seçmesinin

¹⁷⁸ Erol Kaya, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, 135.

¹⁷⁹ Bkz, (102), TOKSÖZ vd., 59.

temel nedeni, eğitim kurumlarının istenilen düzeyde hizmet üretmesi, altyapı ve üstyapı hizmetlerinin arttırılması, kültürel bütünlüğün sağlanması, ekonomik gelişmelerin arttırılması, refah düzeyinin arttırılması ve adil yönetim gibi hizmet ihtiyaçların karşılanmasıdır. Ayrıca, yerel yöneticilerin görev, yetki ve sorumluluklarıyla bağdaşmayacak işler ve faaliyetlerin de kanunla tanımlanması gerekmektedir. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 7. maddesinin 3. paragrafında bu hüküm "*Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.*" cümleleriyle yer almıştır.

Tablo 8: Katılımcıların “Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.(md.7, par.3)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği



	Frekans	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	2	2,0
Katılmıyorum	5	5,0
Kararsızım	11	11,0
Katılıyorum	49	49,0
Kesinlikle katılıyorum	33	33,0
Toplam	100	100,0

Katılımcıların “Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiğine göre; “kesinlikle katılmıyorum” ve “katılmıyorum” görüşünü destekleyen katılımcıların oranı yüzde 7’de kalırken, “kesinlikle katılıyorum” ve “katılıyorum” görüşünü destekleyen katılımcıların oranı yüzde 82’dir. Bu oranlardan da anlaşılıyor ki, yerel makamların başında gelen belediye başkanları, görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerin kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenmesini istemiştir. 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçim Sonuçlarına¹⁸⁰ göre belediye başkanlığına seçilen 1381 kişiden yüzde 82’si yani 1132 belediye

¹⁸⁰ Mahalli İdareler Genel Seçim Sonuçları, <http://www.ysk.gov.tr/ysk/>

başkanı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 7. maddesinin 3. paragrafına konulan çekincenin kaldırılmasını istemiştir. Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "*belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle, meclis üyeleri görevleri süresince ve görevin bitiminden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya veya dolaylı olarak taahhüt/komisyonculuk/temsilcilik yapamaz.*" şeklindeki 28. maddesi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 20. maddesinde il genel meclisi üyeleri ile ilgili olarak yapılan paralel düzenleme dikkate alındığında 7. maddenin 3. paragrafına konulan çekincenin kaldırılmasının mümkün olacağı belirtilmiştir.¹⁸¹ Türkiye tarafından çekince konulan maddelerden biri de yerel makamlara, yargı yoluna başvurma hakkını veren 11. maddedir. Bu maddeye göre 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 olacaktır. Çekince konulan bu maddeye ilişkin çalışmaya katılan belediye başkanlarının (yerel makamların) yüzde 78'i kendi yetkilerini serbestçe kullanmak ve yasal mevzuat tarafından belirlenmiş yönetim ilkelerine riayetini sağlanmaması durumunda yargı yoluna başvurma hakkının kendilerine tanınması gerektiği görüşünü desteklemiştir. Nitekim Mahalli İdareler 2009 Yılı Genel Faaliyet Raporu'nda, yerel yönetimlerin merkezi hükümetin yaptığı her türlü hukuki düzenlemeye karşı mahkemelerde dava açabildiği ve bu kapsamda birçok kanun, yönetmelik ve genelgenin yerel yönetimlerin başvurusu üzerine mahkemeler tarafından iptal edildiği göz önüne alındığında, Şart'ın 11. maddesine konulan çekincenin kaldırılabileceği¹⁸² belirtilmiştir. Nitekim Bulgan'a göre, Türkiye, AYYÖŞ'nin yerel yönetimlerin yargı yoluna başvurma haklarının olması gerektiği konusunu içeren 11. maddesine çekince konulmasına rağmen günümüzde uygulanmaktadır. Örneğin, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin başvurusu doğrultusunda Danıştay 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesine 3394 sayılı kanun ile eklenen fıkranın Anayasa'nın 6, 112 ve 127. maddelerine aykırılık teşkil ettiği kanısına vararak iptali talebiyle Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi de anılan hükmün Anayasa'ya aykırı olduğu yönünde karar

¹⁸¹ 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyiYeni>.

¹⁸² 2009 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyiYeni>.

vermiştir.¹⁸³ Bu tür örneklerle anlaşılıyor ki zaten var olan ve çeşitli kanun ve yönetmeliklerle güvence altına alınan yerel yönetim birimlerinin hakları; Türkiye tarafından imzalanan ve bazı maddelerine çekince konulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi uluslararası sözleşmelerle uyuşmadığı anlaşılmaktadır. Unutulmamalıdır ki uluslararası anlaşma metinleri, kanun hükmündedir.

5.6. Yerel Makamların İdari Denetimi

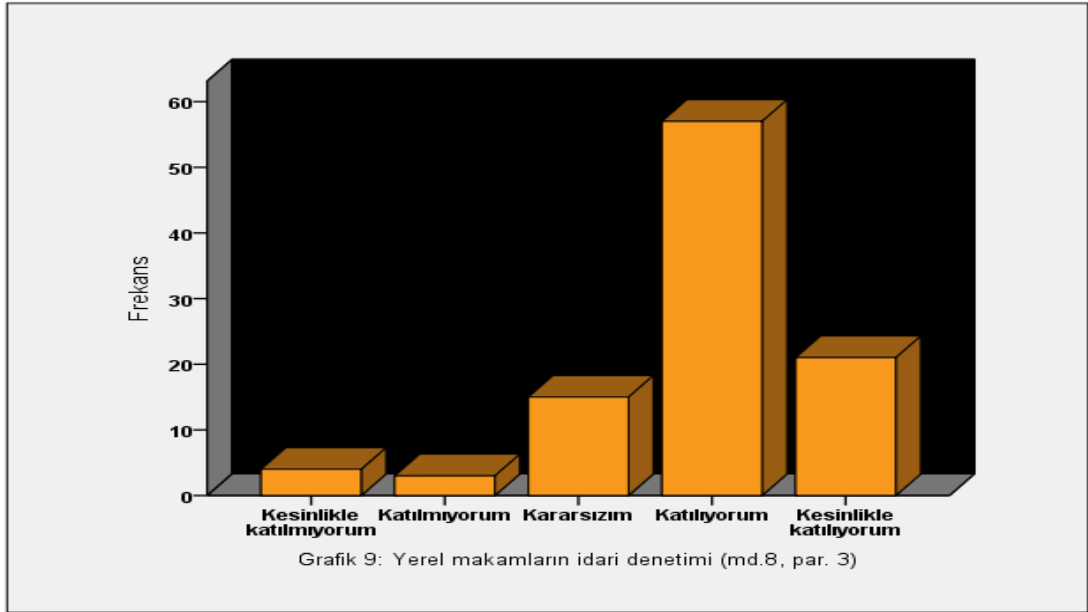
Ülkemizin gün geçtikçe çeşitlenerek artan ve gelişen toplumsal ve yerel ihtiyaçların merkezi yönetim tarafından etkin bir biçimde karşılanması mümkün değildir. Böyle bir durum devlet kurumları arasında hantallaşmaya, kırtasiyeciliğe, bürokrasiye ve en önemlisi zaman kaybına neden olmaktadır. Bu tür aksaklıkların giderilmesi amacıyla ortaya çıkan yerel yönetimlerin çeşitlenerek artan görev ve sorumlulukları gereği mali, idari ve siyasi alanlarda da yetkilendirilmesi gerekmektedir. Nitekim Avrupa Konseyi çalışmaları kapsamında 2000 yılında İstanbul'da düzenlenen Yerel Yönetimlerden Sorunlu Bakanlar Konferansında yerel ve kamusal hizmetlerin karşılanmasında yerel yönetimlerin aktif rol alması gerektiği vurgulanmıştır. Ne var ki merkezi yönetim idari, mali ve siyasi alanlarda güçlenecek yerel makamların denetlenmesinin zor olduğu ve beraberinde bazı yeni sorunların çıkacağı görüşünü savunmakta ve bu alanda çıkarılan uluslararası protokollere temkinli yaklaşmaktadır. Bunlardan biri de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Her ne kadar Türkiye, Şartı imzalamış olsa da yerel yönetimleri özerk kılacak birçok madde ve paragrafa çekince koymuştur. Bu çekinceli maddelerden biri de, yerel makamları denetleyecek birimlerin, yerel makamlara müdahalesinin korunması gerektiği hükmünü içeren 8. maddenin 3. paragrafıdır. Türkiye'nin bu paragrafa çekince koyması, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde her türlü idari denetim hakkının olduğu düşüncesidir. Anayasa'nın 123. Maddesi idarenin kuruluşu ile ilgili olarak "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." hükmünü içermektedir. Bu hükümde merkezi

¹⁸³ Erkan BULGAN, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu" Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi, 86

idare ile yerel idare arasında ne yatay ne de dikey günde bir ifade içermemektedir. Toksöz'e göre, Anayasa'nın bu tanımı, iki yönetim arasında bir hiyerarşik baē olmadığını ifade etmektedir. Ancak, uygulamada merkezi hükümet yerel yönetimi yasalarda kendisine verilen açık yetkiler olmasa bile denetleme ve hatta zaman zaman cezalandırma eēilimindedir. Merkezi yönetimin bu tavrı il özel idareleri ile belediyelerde muhalefet partilerinin aēırlıkta olduēu durumlarda daha da sertleşmektedir. Bunun sonucu olarak da belediye ile valilik arasında eēgdm saēlanamamakta, iřbirliēi olasılıkları ise tamamen ortadan kalkmaktadır. Seçim atmosferinde ise iktidar partisinin muhalif yerel yönetimlere karşı tavrı tehdide ve şantaja dönüşmektedir.¹⁸⁴ Yrttēmz çalışmada karşımıza çıkan sorunlardan biri de budur.

¹⁸⁴ Bkz, (102), TOKSÖZ vd., 126.

Tablo 9: Katılımcıların “Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır. (md.8, par.3)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği



	Frekans	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	4	4,0
Katılmıyorum	3	3,0
Kararsızım	15	15,0
Katılıyorum	57	57,0
Kesinlikle katılıyorum	21	21,0
Toplam	100	100,0

Katılımcıların, “Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.” sorusuna ilişkin görüş dağılımı grafiğine göre yerel makamları idari yönden denetleyecek olan makamların müdahalesinin sınırlandırılması görüşünü destekleyen katılımcıların oranı yüzde 78’dir. Bu oran 30 Mart 2014 yerel seçimlerinde belediye başkanlığına seçilen 1381 kişiden 1077’sine karşılık gelmektedir. Bu sonuçtan yerel makamların denetlenmeyeceği anlamı çıkarılmamalı, ne var ki yerel yönetimler üzerindeki sıkı vesayet denetimi de göz ardı edilmemelidir. Merkezi yönetimin Anayasa’nın 127.

maddesinde geçen “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.” hükme dayanarak kullandığı vesayet denetimi, beraberinde yeni sorunlar da getirmektedir. Örneğin, 2009-2013 yılları arasında İçişleri Bakanlığı tarafından, 54 belediye başkanı görevinden uzaklaştırılmıştır. Görevlenden uzaklaştırılan belediye başkanlarından 12’si AKP’li iken, 42 tanesi ise diğer siyasi partilere üyedir.

Merkezi yönetimin elindeki vesayet denetiminin yerini, merkezi yönetimden bağımsız iç ve dış denetim birimlerine, yerel yönetim Sayıştaylarına bırakması gerektiği görüşü desteklenmelidir. Katılımcıların üye oldukları siyasi parti ile Türkiye tarafından çekince konulan 8. maddenin 3. paragrafına yer alan “Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.” hükmünün içeren soruya ilişkin verilerin çapraz analiz sonuçlarının yer aldığı tablo aşağıda verilmiştir.

	Katılımcıların Üye Oldukları Siyasi Partiler						
	AKP	BDP	CHP	MHP	Bağımsız	Diğer	Toplam
Kesinlikle katılmıyorum	2	0	1	1	0	0	4
Katılmıyorum	1	0	1	0	0	1	3
Kararsızım	8	1	3	3	0	0	15
Katılıyorum	33	5	6	5	1	7	57
Kesinlikle katılıyorum	9	2	5	4	0	1	21
Toplam	53	8	16	13	1	9	100

Bu tablo ya göre AKP’den belediye başkanlığına seçilen 53 katılımcıdan 42’si; BDP’den belediye başkanlığına seçilen 8 katılımcıdan 7’si; CHP’den belediye başkanlığına seçilen 16 katılımcıdan 11’i; MHP’den belediye başkanlığına seçilen 13 katılımcıdan 9’u ve Meclis’te grubu bulunmayan bağımsız ve “diğer” siyasi partilerden belediye başkanlığına seçilen 10 katılımcıdan 9’u yerel makamlara

yapılacak idari denetimde, denetleyen birimlerin müdahalesinin korunması gerektiği görüşünü savunmuştur. Bu görüşü destekleye yerel makamların toplam oranları ise yüzde 78 olup, bu oran 30 Mart 2014 yerel seçimlerinde belediye başkanlığına seçilen 1381 belediye başkanından 1063'üne tekabül etmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde yargı denetimi, hukuki denetim, yerindelik denetimi ve mali denetim bulunmaktadır. Bunula ilişkili olarak kanunlar, kararnameler, yönetmelikler, tüzükler, Bakanlar Kurulu Kararları, yerel yönetimlerin denetime tabi tutulduğu mevzuattır. Bu tür mevzuatın çok fazla olması karmaşaya sebebiyet vermektedir.¹⁸⁵ Belediyelerde yapılan iç ve dış denetimler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsar. Ayrıca, Belediyelerin mali işlerinin dışında kalan idari işlemlerin idari denetimi, idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir. Şunu unutmamalıyız ki atamayla görevlendirilen mülki idare amirleri İçişleri Bakanlığına, Bakanlık da başbakanlığa yani merkezi yönetime bağlıdır. Yerel yönetimlerin, merkezi idare tarafından denetlenmesi ve bu denetimin oldukça geniş kapsamlı olması ve bazı zamanlarda siyasi baskı aracına dönüşmesi sebebi ile belediyeler iş yapamaz konuma gelmektedir. Türk bürokrasisinde “*icrai sorumluluk vardır, ihmali sorumluluk yoktur.*” anlayışının yer bulmasının temel nedenlerinden birisi budur. Eğer kurumlar icraat yapmazlar ise denetim sıkıntısı da yaşamayacaklardır. Buna karşılık yaptıkları işler dolayısıyla birbiri ardına denetimler yaşanır.¹⁸⁶ Bu tür aksaklıkların giderilmesi için yerel makamların sadece kanuna uygunlu ve mali yönden denetlenmesi yeterli olacaktır. Bu denetim de siyasi partilerin alt birimleri olan denetleme mekanizmaları yerine, bağımsız denetim birimleri ve yerel yönetim Sayıştaylarınca yapılmalıdır. Nitekim AB’nin Türkiye’ye ilişkin İlerleme Raporlarına göz atıldığında, politika oluşturma ve koordinasyon konusunda kapasite artırımı, kamu hizmetlerinin yönetimi ve mevzuatını iyileştirme, kamu maliyesinin yönetimini daha şeffaf ve hesap verebilir hale getirme, iç ve dış denetimin güçlendirilmesi gerektiği hükümleri AB kamu politikaları arasında en çok dile getirilen hükümlerdir. Ayrıca ‘tavsiyeler’

¹⁸⁵ Erol KAYA, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, 164.

¹⁸⁶ A.g.k., 90.

daha çok Mali Kontrol Kanunu'na işlerlik kazandırılması, modern bir iç denetim sisteminin getirilmesi ve Sayıştay'ın daha aktif ve etkili bir rol üstlenmesi¹⁸⁷ noktalarında düğümlenmektedir. Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'ye ilişkin 2014 yılında hazırladığı İlerleme Raporu'nda, "Dış denetime ilişkin olarak, Sayıştay Kanunu'nun ve ilgili meclis denetiminin yasal çerçevesindeki eksikliklerden dolayı bütçesel konularda hesap verebilirlik sekteye uğramıştır. Denetim raporlarını analiz edebilecek teknik uzmanlığa sahip komisyonlar kurulması yoluyla TBMM'nin bu raporları takibinin iyileştirilmesi gerekmektedir."¹⁸⁸ denilerek hem kamu kurumlarının hem de belediyelerin denetim sorununa ışık tutulmuştur.

5.7. Birlik Kurma ve Birliklere Katılma

İletişim ve ulaşım giderlerinin azalmasıyla seyahatlerin artmasının yanı sıra çok uluslu şirketlerin dünyanın farklı farklı noktalarında faaliyetlerini sürdürmeleri ile kültürel alışveriş artmıştır. Rekabet içerisinde öne çıkabilmek için kentler hatta ülkeler, yerel kültürel özelliklerini küresel değerlere dönüştürme gayretine girmekte ve böylece yeni kültürler oluşmaktadır. Bu kültürel dönüşüm hızlı biçimde kent mekânlarına da yansımaktadır. "Akışlar uzamında" yerel - bölgesel ve küresel olarak üretimin,¹⁸⁹ ticari, sosyal unsurların birbirleriyle küresel ölçekte ilişkileri ve etkileşimleri başlamıştır. Küreselleşmeyle birlikte ulusal-uluslararası, ulusal-yerel, yerel-uluslararası gibi yönetim faktörlerinin etkileşimi de artmıştır. Bu tür etkileşimin önünü açmak için de hem ulusal hem de uluslararası sözleşme metinleri imzaya açılmakta ve yasalaşmaktadır. Nitekim Türkiye de ülke düzeyinde birliklerin kurulması Mayıs 2005 tarihinde kabul edilen 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu¹⁹⁰ hükümlerine bağlanmıştır. Aynı kanunun 20. maddesinde birliklerin kurulma amacı şu şekilde ifade edilmiştir: "Mahallî idarelerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelinin eğitilmesi ve mahallî idarelerle ilgili kanun hazırlıklarında görüş bildirilmesi amacıyla il özel idarelerini ve belediyeleri temsil etmek üzere ülke düzeyinde sadece birer birlik kurulabilir. Bu

¹⁸⁷ Bkz, (117), TOKSÖZ vd., 32.

¹⁸⁸ AB, Türkiye İlerleme Raporu 2014, s.47. <http://www.abgs.gov.tr/files/ilerlemeRaporlariTR/2014>

¹⁸⁹ Bkz, (117), TOKSÖZ vd., 13-14.

¹⁹⁰ 26/5/2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, (R.G:11/6/2005, S:25842)

durum ülke düzeyinde olmaksızın bu amaçlarla başka mahallî idare birliği kurulmasına engel oluşturmaz. İl özel idareleri ve belediyeler ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesidirler. Ayrıca belirtilen amaçların yanında mahallî idarelere rehberlik etmek; mahallî idareler arasında yardımlaşma ve işbirliğini, teknik ve idarî deneyim bilgi değişimini teşvik etmek; iyi uygulama örneklerinin yaygınlaşmasına yardım etmek konularında da faaliyette bulunabilir.”

2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun hazırlanmasında temel etken, Türkiye'nin 1988 yılında onayladığı ve Nisan 1993 yılında yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Şartı kabul eden ülkeler, kabul ettikleri ilkeleri ulusal mevzuatla ve uygun görülmesi halinde anayasa ile tanımları şartına bağlanmıştır. Bu Şartı kabul eden Fransa 1992 yılında çıkardığı bir kanunla, tüm yerel yönetimlere, ülke çıkarlarına uygun bir içerikte olması şartıyla, diğer ülke yerel yönetimleri ile işbirliği geliştirmek üzerine anlaşmalar yapma hakkı verilmiştir. Şart'ı kabul eden İspanya, Polonya, İtalya, gibi ülkeler de belediyelere bazı hizmetleri yürütmek üzere tek veya çok amaçlı birlik kurma yetkisi vermiştir. Özellikle Polonya'da 1950 yılına kadar hiçbir yerel yönetim birimi mevcut değildir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul ettikten sonra Anayasa'da yerel yönetimlere ilişkin tüm düzenlemeleri Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygun biçimde yapmıştır. İlk olarak Anayasa'nın 15. maddesinde yerinden yönetim (desantralizasyon) tanımlanmaktadır. Buna göre, mülki idare; sosyal, ekonomik ve kültürel bağlar dikkate alınarak ve yerel yönetimlerin kamu görevi yürütebilme yeteneklerine göre şekillendirilmektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımının ancak yasayla yapılabileceği öngörülmüştür. Bu görev ayrımı içinde belediyeler temel yerel yönetim birimi olarak ele alınmaktadır. Belediyelerin, yasalarla başka bir merkezi veya yerel yönetim birimine verilmeyen her türlü yerel konuda yetkili olduğu kabul edilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin yurt içinde ve dışında birlik kurabilecekleri de Anayasa'da yer almaktadır.¹⁹¹

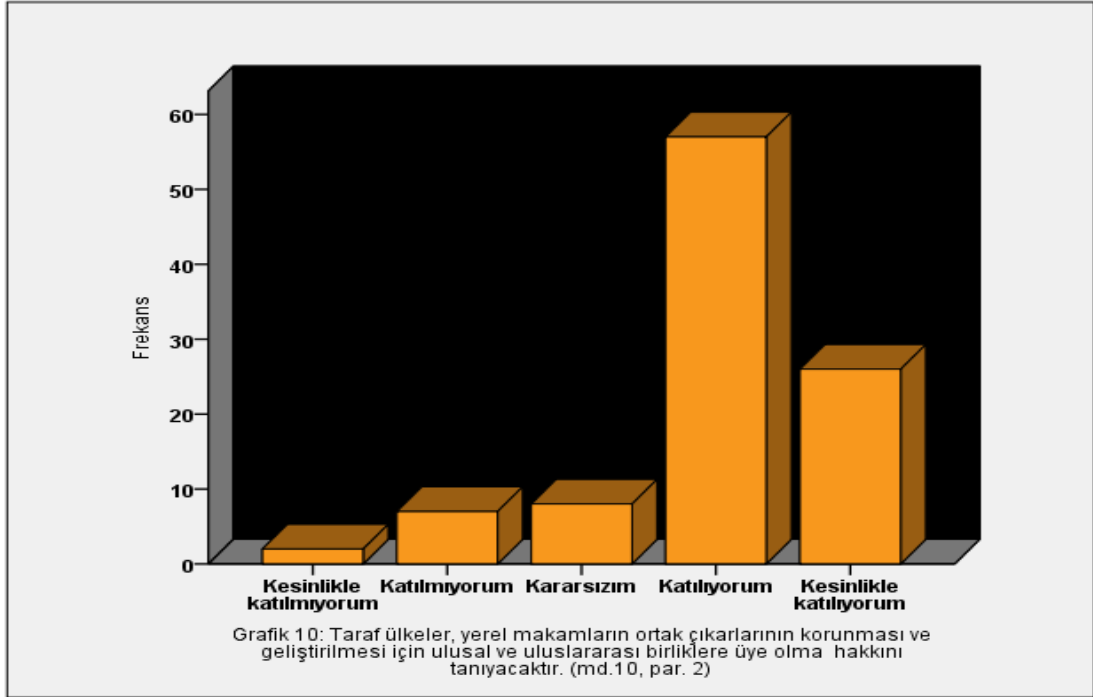
Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10. maddesinin 1. paragrafında, “Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine

¹⁹¹ Bkz, (117), TOKSÖZ vd., 102.

getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.” hükmü gereği yasal düzenlemeler yapılmıştır. Başka bir yasal düzenleme ise belediyelerin yurtdışı ilişkilerinin düzenlenmesinde yapılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 74. maddesi, “Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir.” hükmü içermektedir. Nitekim Dışişleri Bakanı Yardımcısı Büyükelçi Ali Naci Kuru, Türk Dünyası Belediyeleri Birliği (TDBB) Üye Belediye Başkanları Buluşması ve Değerlendirme Toplantısında, belediyelerin diğer ülkelerdeki belediyeler ile kurdukları “kardeş şehir” ilişkilerinin, Türkiye’nin dış politika amaçlarına destek verdiğini vurgulamış ve hali hazırda bin 189 kardeş şehir protokolünün imzalandığı 94 ülke olduğunu belirtmiştir. Birinci sırada Bulgaristan, ikinci sırada Almanya ve üçüncü sırada Yunanistan gelmektedir. Kardeş şehirlerin yaklaşık 3’te ikisi Avrupa’da yer almaktadır.¹⁹² Belirtilen faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi için önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunluluğu getirilmiştir. Ne var ki, benzer hükümleri taşıyan AYYÖŞ’ün 10. maddesinin 2. ve 3. paragraflarına Türkiye çekince koymuştur. Oysa 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 74. maddesi gereğince taraf devletlerin yerel makamları, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamların birliklerine katılma ve işbirliği yapabilirler. Kültürel, sanayi, ekonomik ve hizmet sektörlerindeki gelişmişliğin artması ile birlikte hızla gelişen küresel ilişkiler beraberinde ulusal sınırları aşan yerel birimlerinin doğmasını da getirmiştir. Bu doğrultuda yerel makamlar, başka ülkelerin yerel makamları ile ekonomik, kültürel ve sosyal alanlarda yeni projelerin uygulanması hem ülke hem de hizmet bölgelerinin yatırım, tanıtım ve gelişimini olumlu etkileyecektir.

¹⁹² Ali Naci KORU, Türk Dünyası Belediyeler Birliği (TDBB) Üye Belediye Başkanları Buluşması ve Değerlendirme Toplantısı, Keçiören Belediyesi, Ankara, Mart 2013. <http://www.kecioren.bel.tr>.

Tablo 10: Katılımcıların “Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. (md.10, par.2)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği



	Frekans	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	2	2,0
Katılmıyorum	7	7,0
Kararsızım	8	8,0
Katılıyorum	57	57,0
Kesinlikle katılıyorum	26	26,0
Toplam	100	100,0

Yukarıdaki verilere göre, katılımcıların yüzde 83’ü, 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimlerinde belediye başkanlığına seçilen 1381 kişiden 1146’sı, yerel yönetimlerin kalkınması ve daha fazla hizmet üretmeleri için ulusal ve uluslararası yerel makamların birliklerine katılma hakkının kendilerine tanınması görüşünü desteklemiştir. Ayrıca, katılımcıların, “Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.” sorusuna verdikleri cevaplar ile

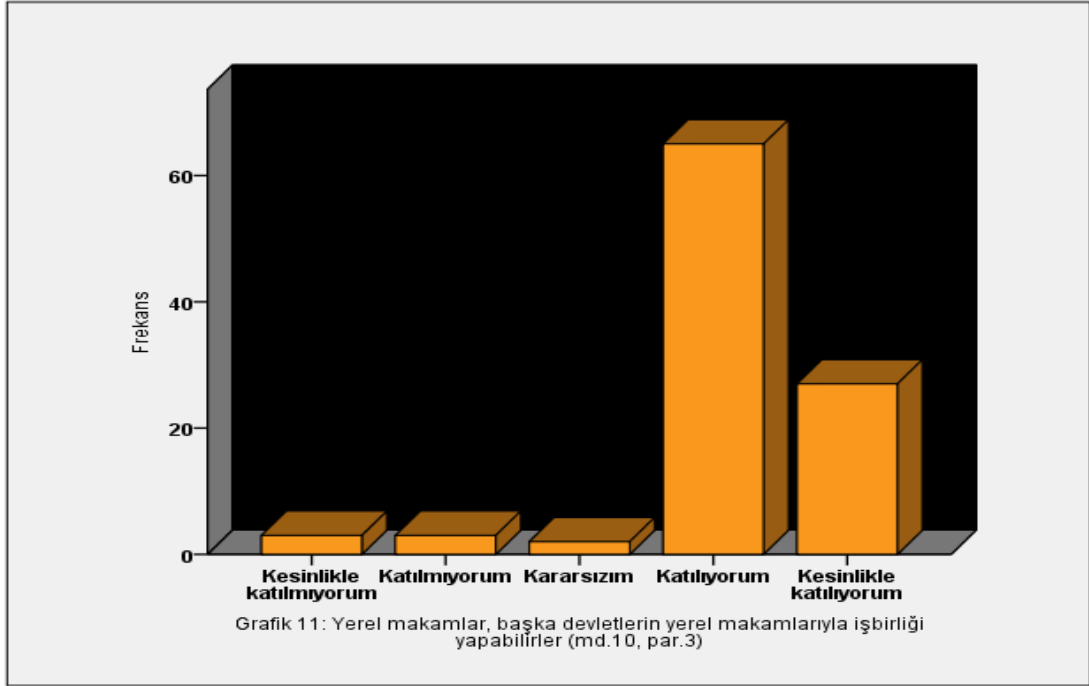
üye oldukları siyasi partilerin dağılımları şöyledir. AKP'ye üye olan her 53 belediye başkanından 39'u, CHP'ye üye olan her 16 belediye başkanından 15'i, BDP ve MHP'ye üye olan belediye başkanlarının tamamı ulusal ve uluslararası yerel makamların birliklerine üye olma hakkının kendilerine tanınmasını istemiştir. Nitekim mahallî idare birliklerinin hukukî statüsünü, kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usûl ve esaslarını düzenlemek için çıkarılan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu¹⁹³ mahalli idarelere kendi aralarında birlik kurma imkânı sağlamaktadır. Belediyelere İçişleri Bakanlığının izni ve meclis kararıyla görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekküllere kurucu/üye olma imkânı getiren 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesi¹⁹⁴ ve il özel idarelerine benzer bir imkanı getiren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 62. maddesi¹⁹⁵ hükümleri çerçevesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "*Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.*" hükmünün yer aldığı 10. maddenin 2. paragrafına konulan çekincenin kaldırılmasında hukuki bir engel bulunmamaktadır. Ayrıca, belirtilen kanun kapsamında, "Yerel makamlar, kanunla öngörülen şartlar dâhilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler." hükmünü içeren Şart'ın 10. maddesinin 3. paragrafına konulan çekincenin kaldırılması görüşü de yerel makamlarca vurgulanmıştır.

¹⁹³ 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr>.

¹⁹⁴ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, http://www.spo.org.tr/mevzuat/mevzuat_detay.php?kod=182

¹⁹⁵ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>

Tablo 11: Katılımcıların “Yerel makamlar, kanunla öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.(md.10, par.3)” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği



	Frekans	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	3	3,0
Katılmıyorum	3	3,0
Kararsızım	2	2,0
Katılıyorum	65	65,0
Kesinlikle katılıyorum	27	27,0
Toplam	100	100,0

“Yerel makamlar, kanunla öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.(md.10, par.3)”¹⁹⁶ sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiğine göre “Kesinlikle katılmıyorum” ve “Katılmıyorum” görüşünü destekleyen katılımcıların toplam oranı yüzde 6’da kalırken “Kesinlikle katılıyorum” ve “Katılıyorum” görüşünü destekleyen katılımcıların toplam oranı ise yüzde 92’dir. Yüzde 92’lik oran içinde tüm siyasi partilerden belediye başkanlığına seçilen katılımcılar mevcuttur. Başka devletlerin yerel makamları ile işbirliği yapmak

¹⁹⁶ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, R.G: 3 Ekim 1992, S:21364, s. 4.

isteyen katılımcıların üye oldukları siyasi parti dağılımlarını gösteren tablo da aşağıdaki gibidir.

	Katılımcıların Üye Oldukları Siyasi Partiler						
	AKP	BDP	CHP	MHP	Bağımsız	Diğer	Toplam
Kesinlikle katılmıyorum	1	0	0	0	1	1	3
Katılmıyorum	3	0	0	0	0	0	3
Kararsızım	2	0	0	0	0	0	2
Katılıyorum	38	3	10	8	0	6	65
Kesinlikle katılıyorum	9	5	6	5	0	2	27
Toplam	53	8	16	13	1	9	100

Bu tabloya göre çalışmaya dahil edilen ve AKP'den belediye başkanlığına seçilen 53 katılımcıdan 47'si; BDP'de belediye başkanlığına seçilen 8 katılımcının tamamı; CHP'den belediye başkanlığına seçilen 16 katılımcının tamamı ve MHP'den belediye başkanlığına seçilen 13 katılımcının yine tamamı, kanunla öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapma görüşünü desteklemiştir. Bu oran 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimlerinde belediye başkanlığına seçilen 1381 kişiden 1270'ine denk gelmektedir ki göz ardı edilmemesi gereken bir sonuçtur.

1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun hükümleri doğrultusunda, İçişleri Bakanlığı'nın izni ile yerel makamlar, yabancı ülkelerin yerel birimleri ile 'kardeş kent' ilişkileri geliştirebilir. 4517 sayılı Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır Ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun ile bu konuda önemli adımlar atılmıştır. Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesi ve il özel idarelerine benzer bir imkanı getiren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 62. maddelerinde de bu görüşü destekler hükümler içermektedir. Merkezi yönetimin temsilcisi konumunda olan siyasi partilerin her söylemlerinde vurguladıkları "seçilmişlik" argümanı, unutulmamalıdır ki yerel makamlar için de geçerlidir. Dolayısı ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerine bu doğrultuda yaklaşıldığında yerel makamların, kanunla öngörülen şartlar dahilinde

başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilecekleri şeklindeki 10. maddenin 3. paragrafına konulan çekincenin ve Şart'ın diğer çekincelerinin kaldırılmasına geç kalınmış denilebilir.

Bir diğer önemli konu Türkiye'nin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının gereğini yerine getirip getirmediği sorusudur. Nitekim yerel yönetimlerin en önemli temsilcileri olan belediye başkanları ile yapılan saha çalışmasında katılımcılara sorulan “Türkiye, kabul ettiği maddelerdeki ilkelerin bazılarını yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır.” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiğinde katılımcıların yüzde 30'u bu görüşe karşı çıkarken, yüzde 51'i ise “Katılıyorum” görüşünü desteklemiştir. “Kararsızım” görüşünü destekleyen katılımcıların oranı da yüzde 19 çıkmıştır. Katılımcıların üye oldukları siyasi partiler ile “Türkiye, kabul ettiği maddelerdeki ilkelerin bazılarını yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır.” sorusuna ilişkin verilerini karşılaştırdığımızda “Kararsızım” görüşünü destekleyen yüzde 19'luk katılımcı grubunun 10'u Adalet ve Kalkınma Partisi'nden belediye başkanlığına seçilmiş kişilerden oluşmaktadır.

	Katılımcıların Üye Oldukları Siyasi Partiler						
	AKP	BDP	CHP	MHP	Bağımsız	Diğer	Toplam
Kesinlikle katılmıyorum	4	0	0	0	0	1	5
Katılmıyorum	23	0	0	1	0	1	25
Kararsızım	10	0	2	4	0	3	19
Katılıyorum	14	2	10	4	1	4	35
Kesinlikle katılıyorum	2	6	4	4	0	0	16
Toplam	53	8	16	13	1	9	100

Çalışmaya AKP'den dahil edilen 53 belediye başkanından 16'sı; CHP'den dahil edilen 16 belediye başkanından 14'ü; MHP'den dahil edilen 13 katılımcıdan 8'i ve BDP'den dahil edilen 8 belediye başkanının tamamına göre Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda kabul ettiği maddelerdeki bazı ilkelerin gereğini yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır. Türkiye tarafından Şart'ın belirli madde ve paragraflarına konulan bazı çekincelerin kaldırılması için, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi adına çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel

	Katılımcıların Üye Oldukları Siyasi Partiler						
	AKP	BDP	CHP	MHP	Bağımsız	Diğer	Toplam
Kesinlikle katılmıyorum	3	0	1	0	0	1	5
Katılmıyorum	3	0	1	0	0	0	4
Kararsızım	10	0	0	3	0	0	13
Katılıyorum	28	2	10	4	0	5	49
Kesinlikle katılıyorum	9	6	4	6	1	3	29
Toplam	53	8	16	13	1	9	100

Katılımcıların üye oldukları siyasi parti ile “Çekincelerin kaldırılması yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için gereklidir.” sorusu verilerinin çapraz analiz sonuçlarına göre ise, “Kesinlikle katılmıyorum” ve “Katılmıyorum” görüşünü toplamda destekleyen 9 katılımcıdan 6’sı AKP’ye üyedir. Kesinlikle katılıyorum ve “Katılıyorum” görüşünü toplamda destekleyen 78 katılımcıdan 37’si AKP’ye, 8’i BDP’ye, 14’ü CHP’ye, 10’u MHP’ye ve 9’u da bağımsız ve Mecliste grubu bulunmayan “diğer” siyasi partilerden birine üyedir. Toplamda “Kararsızım” görüşünü destekleyen 13 katılımcıdan 10’nun AKP’den belediye başkanlığına seçilen katılımcılardan olması, politik düşünerek bağlı buldukları partiye harel getirmek istememeleri şeklinde yorumlanabilir. Ayrıca, çekincelerin kaldırılması görüşünü destekleyen katılımcıların görev yaptıkları belediyelerin yer aldığı bölge dağılımları ise aşağıdaki gibidir.

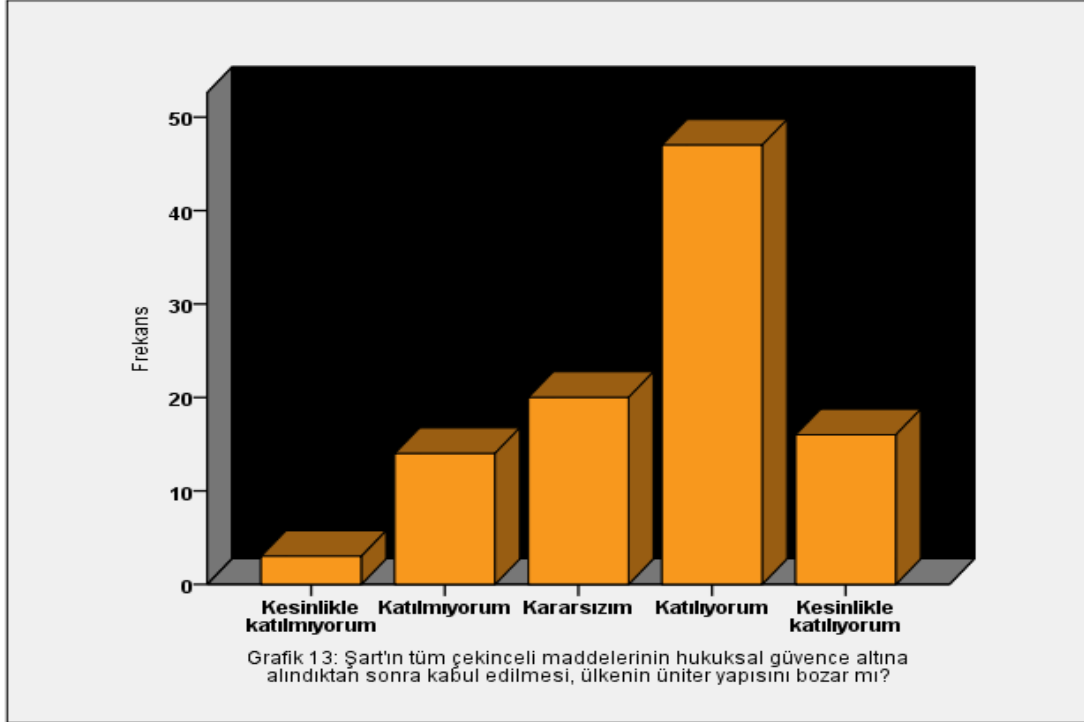
	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Toplam
Akdeniz Bölgesi	0	0	0	8	5	13
Doğu Anadolu Bölgesi	2	0	0	7	7	16
Ege Bölgesi	0	0	2	10	3	15
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	0	0	2	7	5	14
Marmara Bölgesi	1	2	0	4	3	10
İç Anadolu Bölgesi	2	0	5	4	3	14
Karadeniz Bölgesi	0	2	4	9	3	18
Toplam	5	4	13	49	29	100

Yukarıdaki tablo verilerine göre, Akdeniz Bölgesi’nden katılan 13 belediye başkanından tamamı; Doğu Anadolu Bölgesi’nden dahil edilen 16 katılımcıdan

14'ü; Ege Bölgesi'nden dahil edilen 15 katılımcıdan 13'ü; Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nden çalışmaya dahil olan 14 katılımcıdan 12'si; Marmara Bölgesi'nden çalışmaya dahil olan 10 katılımcıdan 7'si; İç Anadolu Bölgesi'nden çalışmaya dahil olan 14 katılımcıdan 7'si ve Karadeniz Bölgesi'nden çalışmaya dahil olan 18 katılımcıdan 11'i yerel yönetimlerin güçlenmesi için çekincelerin kaldırılması gerektiği görüşünü desteklemiştir. Bu sonuçlardan da anlaşılacağı üzere bazı siyasi partilerin hem seçim dönemlerinde hem de daha sonraki zamanlarda yerel yönetimlerin özerkliğinin ülkenin üniter yapısını bozacağı fikri yerel makamlarca destek görmemektedir. CHP, 2011 yılında hazırladığı "Toplumsal Mutabakat ve Milli Bütünleşme Raporu'nda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını aynen kabul edeceklerini taahhüt etmiştir. BDP de uzun bir süredir yerel yönetimlerin idari ve mali olarak merkezi yönetimin vesayetinden kurtulması gerektiğini savunmakta ve bu doğrultuda "demokratik özerklik" projesini desteklemektedir. Bu iki siyasi parti söyleminin aksine MHP, 12 Haziran 2011 seçimleri için hazırladığı beyannamesinde üniter yapıyı muhafaza etme konusundaki hassasiyetini güçlü bir şekilde vurgulamış ve "Türkiyelilik" üst kimliği gibi kavramların kullanılmasına ve Türk yönetim yapısında yerel yönetimlerin bölgesel veya yerel parlamento olarak çalışacağı özerk bölgeler sistemine karşı çıkmıştır.¹⁹⁷ Ne var ki MHP'den belediye başkanlığına seçilen kişiler de dahil yerel makamların çoğu yerel özerklik görüşünü desteklemiştir.

¹⁹⁷ Veyssel EREN, vd., **Türkiye'de Siyasi Partilerin Yerel Özerkliğe Bakışı**, 12.

Tablo 13: Katılımcıların “Şart'ın tüm çekinceli maddelerinin hukuksal güvence altına alındıktan sonra kabul edilmesi, ülkenin üniter yapısını bozmaz” sorusuna ilişkin görüş dağılımları grafiği



	Frekans	Yüzde
Kesinlikle katılmıyorum	3	3,0
Katılmıyorum	14	14,0
Kararsızım	20	20,0
Katılıyorum	47	47,0
Kesinlikle katılıyorum	16	16,0
Toplam	100	100,0

Katılımcıların “Şart'ın tüm çekinceli maddelerinin hukuksal güvence altına alındıktan sonra kabul edilmesi, ülkenin üniter yapısını bozmaz” sorusuna ilişkin görüş dağılımlarını incelediğimizde; katılımcılardan yüzde 17’si “Katılmıyorum” görüşünü desteklerken, yüzde 20’si “Kararsızım” ve yüzde 63’ü de “Katılıyorum” görüşünü desteklemiştir.

	Katılımcıların Üye Oldukları Siyasi Partiler						
	AKP	BDP	CHP	MHP	Bağımsız	Diğer	Toplam
Kesinlikle katılmıyorum	0	0	1	1	0	1	3
Katılmıyorum	7	0	2	4	0	1	14
Kararsızım	13	0	2	2	0	3	20
Katılıyorum	28	4	7	3	1	4	47
Kesinlikle katılıyorum	5	4	4	3	0	0	16
Toplam	53	8	16	13	1	9	100

Katılımcıların üye oldukları siyasi partiler ile “Şart’ın tüm çekinceli maddelerinin hukuksal güvence altına alındıktan sonra kabul edilmesi, ülkenin üniter yapısını bozmaz” sorusuna ilişkin verilerin çapraz analiz sonuçlarını gösteren yukarıdaki tabloya göre AKP’den çalışmaya dahil edilen 53 belediye başkanından 33’ü, BDP’den dahil edilen 8 belediye başkanının tamamı, CHP’den dahil edilen 16 katılımcıdan 11’i ve MHP’den dahil edilen 13 katılımcıdan 6’sı Şart’ın tüm çekinceli maddelerinin hukuksal güvence altına alındıktan sonra kabul edilmesi, ülkenin üniter yapısının bozulmayacağı görüşünü desteklemiştir.

	Kesinlikle katılmıyorum	Katılmıyorum	Kararsızım	Katılıyorum	Kesinlikle katılıyorum	Toplam
Akdeniz Bölgesi	0	1	4	7	1	13
Doğu Anadolu Bölgesi	1	1	2	9	3	16
Ege Bölgesi	1	7	1	4	2	15
Güneydoğu Anadolu Bölgesi	0	1	2	8	3	14
Marmara Bölgesi	0	0	4	4	2	10
İç Anadolu Bölgesi	0	1	6	5	2	14
Karadeniz Bölgesi	1	3	1	10	3	18
Toplam	3	14	20	47	16	100

Katılımcıların, başkanlığını yürüttükleri belediyenin bulunduğu bölge ile “Şart’ın tüm çekinceli maddelerinin hukuksal güvence altına alındıktan sonra kabul edilmesi, ülkenin üniter yapısını bozmaz” sorusuna ilişkin verilerin çapraz analiz sonuçlarını gösteren yukarıdaki grafiğe göre; Akdeniz Bölgesi’nden çalışmaya dahil olan 13 katılımcıdan 8’i; Doğu Anadolu Bölgesi’nden çalışmaya dahil olan 16 katılımcıdan

12'si; Ege Bölgesi'nden çalışmaya dahil olan 15 katılımcıdan 8'i; Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nden çalışmaya dahil olan 14 katılımcıdan 11'i; Marmara Bölgesi'nden çalışmaya dahil olan 10 katılımcıdan 6'sı; İç Anadolu Bölgesi'nden çalışmaya dahil olan 14 katılımcıdan 7'si ve Karadeniz Bölgesi'nden çalışmaya dahil olan 18 katılımcıdan 13'ü "Katılıyorum" görüşünü desteklemiştir. Bu görüşü destekleyen katılımcıların başkanlıklarını yürüttükleri belediyeler çoğunlukla Karadeniz, Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Akdeniz bölgelerinde yer almaktadır. Çekincelerin kaldırılması ülkenin üniter yapısını bozar görüşünü savunan yüzde 17'lik katılımcı grubunun başkanlıklarını yürüttükleri belediyeler çoğunlukla Ege ve Karadeniz Bölgelerinde yer almaktadır. "Kararsızım" görüşünü destekleyen katılımcıların oranı yüzde 20 olup, belediyeleri çoğunlukla Akdeniz, Marmara ve İç Anadolu Bölgelerinde yer almaktadır.

Yerel kalkınma anlayışında dünya deneyimleri, özellikle son yıllarda kalkınmada katılımın önemi üzerine yoğunlaşmaya başlamış ve ilgili tarafların katılımlarını esas alan kalkınma yönetim modelleri üzerinde durulmaya başlanmıştır. Çünkü yerel ölçekte, aktörlerin katılımına daha uygun olmakta ve daha etkin katılım sağlanabilmektedir.¹⁹⁸ Özellikle AB yapılanması içinde yerelleşmenin ve yerel yönetimlerin önem kazanmasına paralel olarak yerel kalkınma kavramı, üzerinde hassasiyetle durulan konular arasında girmiştir. Yerel yönetimlerin kalkınmasına bağlı olarak sürdürülebilir kalkınma, bölgesel kalkınma, toplumsal kalkınma ve demokratik kalkınma gibi yönetim modelleri de güçlenecektir.

¹⁹⁸ Erol KAYA, **Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşım: Yerel Kalkınma Yönetimi**, 42.

6. SONUÇ

Çalışma sonucunda, yerel yöneticilere özerklik haklarının tanınmamasının nedeni olarak gösterilen ülkenin üniter yapısının bozulacağı, etnik ve mezhepsel bir ayrışmaya gidileceği ve hatta siyasi özerkliğin ve federatif bir yapının oluşturulacağı algısını oluşturmaya çalışan siyasi partilerin aksine; yerel yöneticiler farklı düşünmektedir. Yerel makamlar, 1980 sonrasında yaşanan ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel dönüşümlerle birlikte yerel hizmetlerin etkin, hızlı ve yerinde sunulması için yerel özerkliği temel şart olarak görmektedir. Çalışmaya MHP ve AKP'den katılan belediye başkanları da dahil birçok katılımcı, yerel yönetimlere özerkliğin sağlanmasıyla ülkenin üniter yapısının bozulacağı görüşüne karşı çıkmıştır. Katılımcılara göre asıl sorun, ülkenin üniter yapısının bozulması değil, merkezi yönetimin “yetki kaybetme kaygısı” gütmesi ve yerel yönetimleri idari, mali ve siyasi alanlarda kendilerine bağlamak istemesi olarak yorumlanmıştır. Nitekim “Şart’ın tüm çekinceli maddelerinin hukuksal güvence altına alındıktan sonra kabul edilmesi halinde, ülkenin üniter yapısı bozulur mu?” sorusuna katılımcı belediye başkanlarından yüzde 63’ü “hayır bozulmaz” cevabını vermiştir. Bu görüşü destekleyen katılımcıların başkanlıklarını yürüttükleri belediyeler Güneydoğu Anadolu ve Doğu Anadolu Bölgelerinde olduğu kadar, Karadeniz ve Akdeniz Bölgelerinde de yer almaktadır. Bu oran 30 Mart 2014 Mahalli İdareler Genel Seçimi’nde belediye başkanlığına seçilen 1381 kişiden 870 kişiye tekabül etmektedir. Buradan da anlaşıldığı üzere, siyasi partilerin savunduğu haliyle çekinceli maddelerin kabul edilmemesinin asıl sebebinin siyasal ve kültürel ayrışmaya yol açılacağı görüşünün desteklenmediğidir. Bu durum yerel yöneticiler ile merkezi idare arasında idari, mali ve siyasi alanlarda sorunlar çıkarmıştır. Ayrıca unutulmamalıdır ki, yerel yönetimlere verilecek özerklik haklarının, ülkenin üniter yapısını karşı tehdit olarak algılanması, kısa vadede kontrolü sağlasa da, uzun vadede problemlerin birikmesine ve daha büyük sorunların yaşanmasına yol açacaktır.

Uygulamada ortaya çıkan sorunların ana nedeninin siyasal ve hukuksal yapıdan kaynaklandığını söyleyebiliriz. Çünkü Anayasanın 127. maddesinde “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü

ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” denilmektedir. Anayasa’ya göre yerel yönetimler, “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” için görevlendirilmiş kuruluşlardır. Merkezi yönetimin yerel makamlar üzerindeki vesayet denetimi, yerel yönetimlerin özerklik hakkına ters düşmektedir. Çünkü merkezi yönetim, idari vesayet çerçevesinde yerel yönetimlerin bütçeleri, meclis kararları, personel alım işlemleri ve birçok idari, ekonomik, sosyal ve kültürel kararları üzerinde ret ya da onay hakkını yerindelik denetimi çerçevesinde kendi lehinde karara bağlayabilmektedirler.

Katılımcı yerel makamlara göre ikinci bir sorun, devletin geleneksel olarak merkeziyetçi bir yapı çerçevesinde örgütlenmiş olmasıdır. Bu tür örgütlenmenin bir sonucu olarak sorunların çözüm yeri hep başkent olmuştur. Merkez, geleneksel olarak yetkilerini elinde tutmaya çalışmış, yerel yönetimlerle paylaşma yoluna pek gitmek istememiştir. Kamu hizmetlerine ilişkin olarak planlama, programlama, kaynak yaratma ve bunları hizmetlere tahsis etme ve uygulama bakımından çok sayıda tercihin yapılması ve kararların alınmasına ilişkin olarak yetkilerin merkezi yönetimce kullanılması hizmet sunumunda hantal, bürokratik ve çözümsüz sorunlar doğurmaktadır. Nitekim Türkiye’nin çekince koyduğu, Şart’ın 4. maddesinin 6. paragrafında, “yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılması” gerektiği vurgulanmıştır. Araştırmaya dahil olan belediye başkanlarının yüzde 85’i kendilerini doğrudan ilgilendiren konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçlerinde kendilerine danışılması gerektiğini savunmuş ve Şart’ın 4. maddesinin 6. paragrafına konulan çekincenin kaldırılmasını istemiştir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlere hizmet sunumunda yerel makamları dahil etmemesi yeni sorunları da beraberinde getirecektir.

Araştırmada karşımıza çıkan bir diğer sorun ise, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri ile orantılı olarak mali açıdan merkezi idareye bağlı olmalarıdır. Anayasanın 127. maddesinde yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak gelir sağlanacağı

şeklindeki hükmü uygulamada gelirlerin merkezileşmesinin sonucu olarak pek işlerlik kazanamamıştır. Yerel yönetimler, yerel hizmetleri karşılamak için gerekli olan mali kaynaklar yönünden merkeze bağımlı kılınmıştır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin yetersiz ve büyük oranda merkeze bağılı olması, üretilecek hizmetlerde söz konusu kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını engellemektedir. Araştırma esnasında çalışmaya dahil olması için ulaştığımız bazı belediye başkanları, seçilmiş oldukları siyasi partiden zorunlu olarak istifa edip “iktidar partisine” geçmişlerdir. Gerekçe olarak da, merkezi yönetimin, genel bütçe vergi gelirlerinden ve diğer mali desteklerden çok az pay verildiği gösterilmiştir. Bu durum yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin bir taşra teşkilatı haline geldiğini göstermektedir. Yeterli mali desteği alamayan yerel makamlar zamanla yerel ihtiyaçları karşılayamamakta ve bir sonraki seçim döneminde seçimleri kaybetmekle karşı karşıyadır. Yeterli gelirden yoksun olan yerel yönetimlerin merkeze bağımlı olması, onların özerk yapılar olabilmelerini zaten yeterince etkilemektedir. Özellikle demokrasi ve “seçilmişlik” ilkelerinin sürekli vurgulandığı ülkemizde, halk tarafından seçilen yerel makamlarının haklı taleplerinin ve özerklik haklarının anayasal güvence altına alınması büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlere ilişkin sorunların çözümü için ilk başta yapılması gereken, modern demokratik devlet anlayışına uygun olarak yerel yönetimlere anayasada gereken önemin verilerek yetki ve görevlerinin düzenlenmesidir. Yerel yönetimlerin demokratik bir yapıya sahip olması için gerekli olan bir unsur da merkezi yönetimin vesayet denetiminden ziyade, bağımsız etkin bir denetim sisteminin devreye sokulmasıdır. Devletin, elde etmiş olduğu gelirleri, yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında dengeli, makul ve adil esaslara göre dağıtması, yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürmelerindeki temel koşuldur. Merkez ile yerel yönetimler arasında paylaşılan gelir oranının yükseltilmesi mali sorunları gidermeye yardımcı olacaktır. Ancak yerel yönetimlerin, mali imkanlar açısından güçlendirilmelerinin yanında katılımcı yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel halkın talepleri doğrultusunda bizatihi kendilerini ilgilendiren kültürel ve sosyal hizmetlerin üretilmesinde ve karar alma süreçlerinde yer almaları sağlanmalıdır. Nitekim, ülkemizde hâlen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın çekinceli maddeleri tartışılırken, 30-31 Mayıs

1996 yılında, Dünya Kentler ve Yerel Yönetimler Genel Kurulu'nun İstanbul'da yapılan "Habitat II" konferansında, bütün ülkelerdeki yerel yönetim derneklerine 'Dünya Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın hazırlanması için çağrı yapılmıştır. Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bugün elde ettiği başarı dikkate alınır, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin neden 'Dünya Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nı ısrarla tavsiye ettiği kolayca anlaşılır. Nitekim bununla ilişkili olarak 16/11/2009 tarihinde Hollanda'nın Utrecht şehrinde sadece Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olan Devletler için 7 maddelik bir "Ek Protokol" imzaya açılmıştır. Türkiye'nin henüz imzalamadığı bu Ek Protokol, yerel halkın, yerel yönetimlerde yürütülecek işlere katılma hakkını uluslararası yasal güvence altına almak suretiyle, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na yeni bir boyut getirmiştir. Bu yeni boyut "temsili demokrasinin" artık miadını doldurduğu ve "katılımcı demokrasinin" hızla yayıldığı gerçeğidir. Buradan da anlaşılacağı üzere yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin koşullarda yerel yönetim reformları devam ettiği ve uygulandığı sürece değişecektir.

Tam da bu noktada, Türkiye'de, Şart'ın ilgili maddelerine konulan çekinceler incelenerek kaldırılabilir. Burada önemli olan husus, çekincelerin boşluk yaratmayacak şekilde hukuki ve anayasal güvence altına alınmalarıdır. Şart'ın imzaya açılmasından bugüne kadar devam eden süreçte gerekli düzenlemelerin yapılarak çekincelerin kaldırılmamış olması, merkezi yönetimin elinde bulundurduğu kamusal gücün ve katı merkezîyetçi devlet anlayışının dağıtılmak istenmediği tezini güçlendirmektedir. Buradaki sorunun, ülkelerin ulusal bütünlüğünün zedelenmesi konusundaki hassasiyetler olduğu söylene de, asıl sorunun merkezin elinde tuttuğu kamusal güç ve iktidarla karakterize olmuş katı merkezîyetçi devlet anlayışının paylaşılmak istenmemesidir. Yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında devam eden bu problemin çözülmesiyle birlikte, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişi de hızlanacaktır. Nitekim İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı değerlendirmelerine göre son on yılda yapılan mevzuat değişiklikleri ile çekince konulan 10 madde arasında, madde 8 paragraf 3 ile madde 9 paragraf 4 dışındaki 8

çekincenin kaldırılabilceği öngörölmüştür. Seçilmeyen maddelerin kabulü yürütmenin kararı ve cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşebilir.

Bu çalışmada ortaya çıkan sonuçlara göre Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın tüm çekinceli maddelerinin kabul edilmesi halinde şu hükümler öngörülebilir:

1. Merkezi idare, yerel yönetimleri ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçlerinde yerel makamlara danışacağı için, daha rasyonel, daha verimli ve daha hızlı hizmet üretilecektir.
2. Yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini ve buna bağlı olarak personel alımlarını kararlaştırabileceklerdir.
3. Yerel makamların idari denetiminde, denetleyen makamın müdahalesi sınırlanacaktır. Bura da özellikle dikkat edilmesi gereken husus, denetleyen makamın herhangi bir siyasi partiye bağlı olmamasıdır.
4. Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütölmesi için mümkün olduğunca çeşitlilik arz edecek ve esneklik tanınacaktır.
5. Yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Böylece, mali kaynakların kullanılması konusunda yerel yönetimler kendi politikalarını uygulama hususunda özerkliğe sahip olacaklardır.
6. Yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamların birliklerine katılma hakları olacaktır. Bu durum yerel yönetimlerde merkezi yönetimin tahakkümünden uzak yeni politikaların, yeni hizmet alanlarının ve yeni yönetim modellerinin doğuşunu da beraberinde getirecektir.
7. Yerel yönetimler, ulusal mevzuatla veya anayasa tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Görüldüğü üzere, Şart'a konulan çekincelerin kaldırılması, hiçbir şekilde üniter devlet yapısını gevşetmek veya yerel yönetimlere ayrışma kapısını açmak gibi sonuçlar doğurmayacaktır. Aksine çekincelerin kaldırılmasıyla, yerel yönetimler belediye işlerini yürütmekte işlevsel etkinlik ve bu bağlamda programlarını uygulamakta özerklik kazanacaktır. Bir bütün olarak bakıldığında ise, Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını tümüyle onaylaması, her bir yerel yönetim biriminin, kendi sınırlarında tezahür eden kültürel meselelere (dilsel, inançsal, etnik, vb.) yine yerel düzeyde çözümler üretmesini mümkün kılacaktır. Bu olanak, Türkiye'nin yüz yıldır sorunlarını yaşadığı bir dizi siyasal, kültürel, sosyal sorunların çözümünde bir fırsat olarak değerlendirilebilir.

Son olarak unutulmamalıdır ki, Avrupa Birliği Temel Haklar Bildirgesinin 41. maddesine göre herkesin "iyi idare hakkı" bulunmaktadır. Bu hak, kendisini olumsuz şekilde etkileyebilecek herhangi bir işlemin yapılmasından önce görüşlerinin dinlenmesini isteme hakkını da içermektedir.

7. EK-1: SAHA ÇALIŞMASINDA KULLANILAN ANKET FORMU

Sayın Belediye Başkanı,

Bu veri toplama anketi, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Genel Sosyoloji ve Metodoloji Anabilim Dalı'nda yürütülen "Türkiye'de Belediye Başkanlarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Algı ve Yaklaşımları" başlıklı Tez çalışmasında yol gösterici olması amacıyla, tamamen bilimsel bir kapsamda hazırlanmıştır. Siz değerli yerel yöneticilerimizin aşağıda belirtilen sorulara vereceğiniz yanıtlar bilimsel bir şekilde değerlendirilecek ve bu veriler kapsamında çözüm önerileri ortaya konulacaktır.

Türkiye, Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı madde ve paragraflarına çekince koyarak, 21 Kasım 1988 tarihinde imzalamıştır. İmzalandığı günden itibaren yerel yönetimler alanında birçok reform yapılmasına rağmen, çekinceler kaldırılmamıştır. Değerli görüşleriniz, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı hükümleri üzerindeki çekincelerin belediye başkanları gözünde nasıl yorumlandığı hakkındaki araştırmada yardımcı olacaktır. Katkılarınızdan dolayı şimdiden teşekkür eder, çalışmalarınızda başarılar dileriz.

Araştırma iki bölümden oluşmaktadır.

BÖLÜM 1: KİŞİSEL BİLGİLER

Bu bölümde, sizlerle ilgili kişisel bilgilere yönelik 7 soru yer almaktadır. Adınızı-soyadınızı belirtmenize gerek yoktur. Vereceğiniz samimi ve doğru yanıtlar, araştırma bulgularının gerçeğe uygunluk derecesini yükseltecektir. Kişisel bilgileriniz hiçbir şekilde üçüncü kişilerin eline geçmeyecek ve belirtilen araştırmanın dışında kullanılmayacaktır.

1. Cinsiyetiniz?

- Kadın Erkek

2. Yaşınız?

- 18-25 yaş 26-33 yaş 34-41 yaş
 42-49 yaş 50 yaş ve üzeri

3. Eğitim durumunuz?

- İlkokul Ortaokul Lise
 Ön lisans Lisans Yüksek Lisans ve üstü

4. Görev yaptığınız yerel yönetimin tüzel kişiliği aşağıdakilerden hangisidir?

- Belde Belediyesi İlçe Belediyesi Merkez İlçe Belediyesi
 Büyükşehir Belediyesi

5. Belediye başkanlığına hangi siyasi partiden seçildiniz (Meclisteki siyasi partiler, alfabetik sıraya göre sıralıdır)?

- AKP BDP+HDP CHP
 MHP Bağımsız Diğer (.....)

6. Belediyelerde toplam çalışma deneyiminiz?

- 0-5 yıl 6-10 yıl 11-15 yıl
 16 yıl ve üstü

7. Başkanlığın yaptığınız belediye hangi bölgemizde yer almaktadır?

- Akdeniz Bölgesi Doğu Anadolu Bölgesi Ege Bölgesi
 Güneydoğu Anadolu Bölgesi Marmara Bölgesi İç Anadolu Bölgesi
 Karadeniz Bölgesi

BÖLÜM II: AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NA İLİŞKİN

Bu bölümde, esas olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı hükümlerinde yer alan ve Türkiye'nin çekince koyduğu maddelerin ve özerk yerel yönetim uygulamalarının, belediye yöneticileri tarafından nasıl karşılandığını belirlemeye yönelik 16 soru yer almaktadır. Her sorudaki seçeneklerden birini size uygun gelen haliyle (X) işaretini koymanız istenmektedir.

1. Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır. (Madde 4, Paragraf 6)

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

2. Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.(md.6, par.1)

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

3. Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.(md.7, par.3)

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

4. Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır. (md.8, par.3)

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

5. Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşınmalıdır.(md.9, par.4)

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

6. Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.(md.9, par.6)

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

7. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir.(md.9, par.7)

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

8. Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. (md.9, par.7)

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

9. Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır. (md.10, par.2)

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

10. Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.(md.10, par.3)

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

11. Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetin sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.(md.11, par.1)

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

12. Çekincelerin kaldırılması yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için gereklidir.

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

13. Türkiye, kabul ettiği maddelerdeki ilkelerin bazılarını yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır.

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

14. Yerel yönetimlerin özerkliği sizce neyi ifade etmektedir?

- İdari anlamda bağımsız olmayı Siyasi anlamda bağımsız olmayı
 Mali anlamda bağımsız olmayı Hepsi
 Diğer (.....)

15. Yerel hizmetlerin merkezi idare tarafından yürütülmesinin nedeni aşağıdakilerden hangisidir?

- Gelirlerin merkezde toplanması isteği Hizmet boyutlarının genişliği
 Yetki kaybetme kaygısı Eşitlikçi ve rasyonel olma zorunluluğu

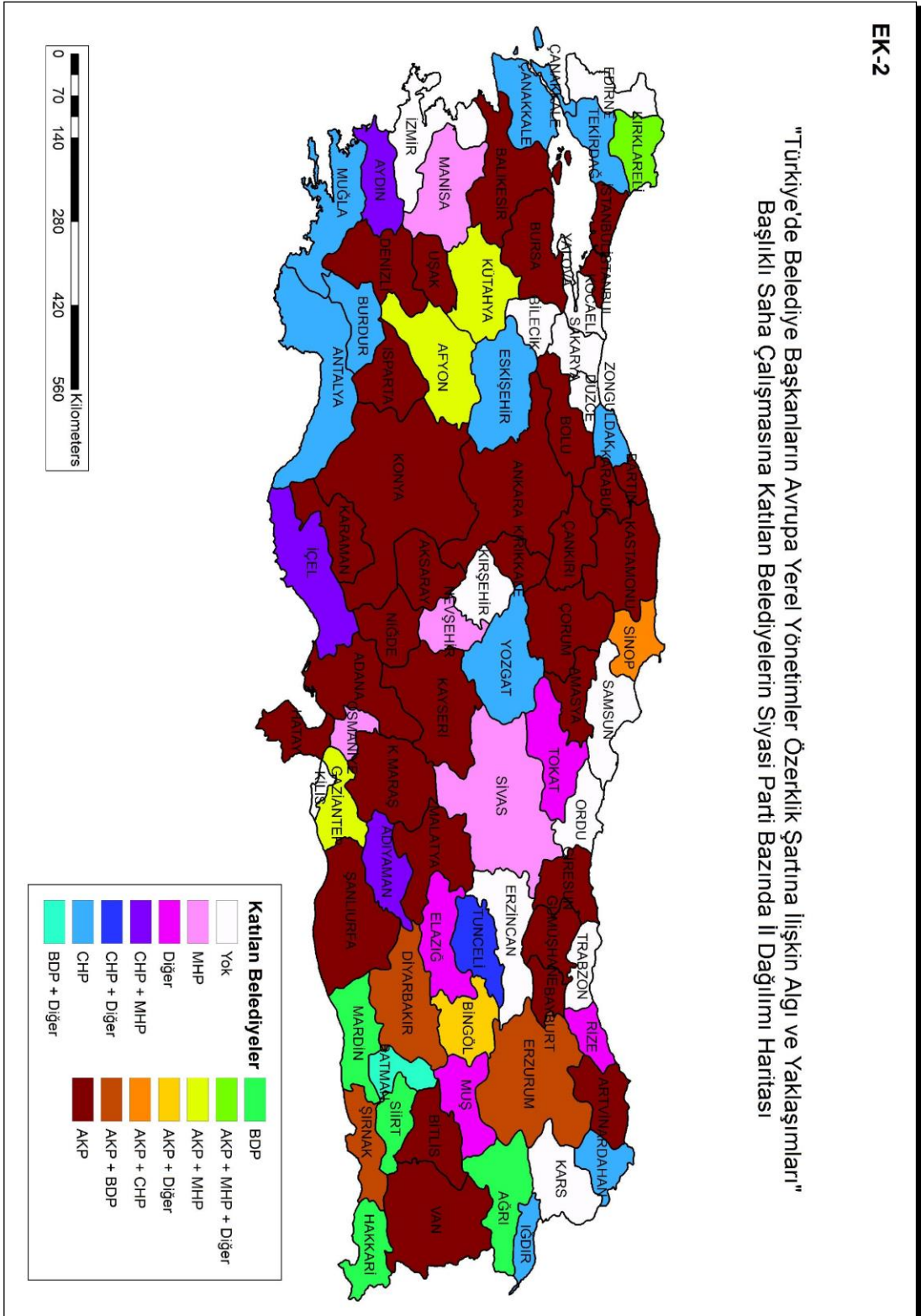
16. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın tüm çekinceli maddelerinin hukuksal güvence altına alındıktan sonra kabul edilmesi, ülkenin üniter yapısını bozmaz?

- Kesinlikle Katılıyorum Katılıyorum Kararsızım
 Katılmıyorum Kesinlikle Katılmıyorum

Katkılarınızdan dolayı teşekkür ediyoruz

İdris ALTIN
Genel Sosyoloji ve Metodoloji Anabilim Dalı

EK-2: SAHA ÇALIŞMASINA KATILAN BELEDİYELERİN SİYASİ PARTİ BAZINDA İL DAĞILIMI HARİTASI



EK-3: AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE ONAYLANMASININ UYGUN BULUNDUĞUNA DAİR KANUN

EK-3

T. C. Resmi Gazete

Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğüne Yayınlanır		
Kuruluşu : 7 Ekim 1920	3 Ekim 1992 CUMARTESİ	Sayı : 21364

YÜRÜTME VE İDARE BÖLÜMÜ

Milletlerarası Andlaşma

Karar Sayısı : 92/3398

Türkiye tarafından 21/11/1988 tarihinde Strasbourg'da imzalanan ve 8/5/1991 tarihli ve 3723 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nın mezkur Kanununun 1 inci maddesi ile öngörüldüğü biçimde onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 29/7/1992 tarihli ve AKGY/2238-4753 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanununun 3 üncü ve 5 inci maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nca 6/8/1992 tarihinde kararlaştırılmıştır.

Turgut ÖZAL
Cumhurbaşkanı

Söleyman DEMİREL
Başbakan

E. İNÖNÜ
Devlet Bakanı ve Başb. Yrd.

İ. TEZ
Devlet Bakanı

O. KILERCİOĞLU
Devlet Bakanı

E. ŞAHİN
Devlet Bakanı

N. AYAZ
Millî Savunma Bakanı

K. TOPTAN
Millî Eğitim Bakanı

Y. TOPÇU
Ulaştırma Bakanı

M. T. KÖSE
Sanayi ve Ticaret Bakanı

A. ATEŞ
Turizm Bakanı

C. ÇAĞLAR
Devlet Bakanı

A. GÖNEN
Devlet Bakanı

M. KAHRAMAN
Devlet Bakanı

Ş. ERCAN
Devlet Bakanı

İ. SEZGİN
İçişleri Bakanı

O. KUMBARACIBAŞI
Bayındırlık ve İskan Bakanı

N. CEVHERİ
Tarım ve Köylüleri Bakanı

E. FARALYALI
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı

V. TANIR
Orman Bakanı

N. CEVHERİ
Devlet Bakanı V.

T. AKYOL
Devlet Bakanı

Ö. BARUTÇU
Devlet Bakanı

M. BATALLI
Devlet Bakanı

H. ÇETİN
Dışişleri Bakanı

Y. AKTUNA
Saglık Bakanı

M. MOĞULTAY
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı

D. F. SAĞLAR
Kültür Bakanı

B. D. AKYÜREK
Çevre Bakanı

S. ORAL
Maliye ve Gümrük Bakanı

Y. AKTUNA
Saglık Bakanı

M. MOĞULTAY
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı

D. F. SAĞLAR
Kültür Bakanı

B. D. AKYÜREK
Çevre Bakanı

Yürütme ve İdare Bölümü Sayfa : 1

Resmî Gazete Kodu : 031092

İçindekiler 96. Sayfadadır.

2 Ekim 1992 tarihli ve 21363 Mükerrer sayılı Resmî Gazete'de; 3839, 3841 sayılı Kanunlar ile 92-40836 sayılı Atama Kararı yayımlanmıştır.

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER
ÖZERKLİK ŞARTI**

ÖNSÖZ

İşbu Şartı imzalayan Avrupa Konseyi üyesi Devletler,
Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri ko-
rumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğunu düşünerek,
Bu amacın gerçekleştirilmesinin yollarından birisinin idari alanda anlaşmalar yapmak
olduğunu düşünerek,
Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek,
Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye
Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu düşünerek,
Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kana olarak,
Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşla-
ra yakın bir yönetimi sağlayacağına kana olarak,
Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin
demokratik ilkelere ve idarede ademi merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında
önemli bir katkı sağlayacağını düşünerek,
Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından,
bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukla-
rın karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların
varlığını gerektirdiğini teyid ederek,

Madde 1

Taraflar bu Şart'ın 12. maddesinde belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini aşağıdaki mad-
delele bağlı kabul edeceklerini taahhüt ederler.

I. BÖLÜM

Madde 2

Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı

Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa
ile tanınacaktır.

Madde 3

Özerk Yerel Yönetim Kavramı

1 — Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çer-
çevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun
çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.

2 — Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe
seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen mec-
lisler 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.

Madde 4

Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı

1 — Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirle-
necektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar
için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.

2 — 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.

3 — Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır.

4 — Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezî veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

5 — Yerel makamların merkezî veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

6 — Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Madde 5

Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.

Madde 6

Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar

1 — Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

2 — Yerel yönetimlerde görevlilerin çalışma koşulları liyakat ve yeteneğe göre yüksek nitelikli eleman istihdamına imkan verecek ölçüde olmalıdır; bu amaçla yeterli eğitim olanaklarıyla ücret ve mesleki ilerleme olanakları sağlanmalıdır.

Madde 7

Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

1 — Yerel düzeyde seçilmiş temsilcilerin görev koşulları görevlerin serbestçe yerine getirilmesi olanağını sağlayabilmelidir.

2 — Görev koşulları sözkonusu görevin yürütülmesi sırasında yapılacak masrafların uygun biçimde mali tazminine birlikte, uygunsa, kazanç kaybının tazminine veya yapılan işin karşılığında ücret ve buna tekabül eden sosyal sigorta primlerinin ödenmesine olanak sağlayacaktır.

3 — Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

Madde 8

Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdarî Denetimi

1 — Yerel makamların her türlü idarî denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.

2 — Yerel makamların faaliyetlerinin idarî denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idarî denetime tabi tutabileceklerdir.

3 — Yerel makamların idarî denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılması sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Madde 9**Yerel Makamların Mali Kaynakları**

1 — Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacaktır.

2 — Yerel makamların mali kaynakları anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacaktır.

3 — Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilinde belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan sağlanacaktır.

4 — Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arzmelidir ve esneklik taşımalıdır.

5 — Mali bakımdan daha zayıf olan yerel makamların korunması, potansiyel mali kaynakların ve karşılanması gereken mali yükün eşitsiz dağılımının etkilerini ortadan kaldırmaya yönelik mali eşitleme yöntemlerinin veya buna eş önlemlerin alınmasını gerektirir. Bu yöntemler ve önlemler yerel makamların kendi sorumluluk alanlarında kullanabilecekleri takdir hakkını azaltmayacaktır.

6 — Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

7 — Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşınmayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hâlâ getirmeyecektir.

8 — Yerel makamlar sermaye yatırımlarının finansmanı için kanunla belirlenen sınırlar içerisinde ulusal sermaye piyasasına girebileceklerdir.

Madde 10**Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı**

1 — Yerel makamlar yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanlarındaki görevlerini yerine getirebilmek amacıyla, başka yerel makamlarla işbirliği yapabilecekler ve kanunlar çerçevesinde birlikler kurabileceklerdir.

2 — Her Devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

3 — Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Madde 11**Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması**

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.

II. BÖLÜM**Muhtelif Hükümler****Madde 12****Yükümlülükler**

1 — Her Akit Taraf, bu Şart'ın I. Bölümündeki paragraflardan en az 10 tanesi aşağıdakilerin arasından seçilmek üzere en az 20 paragrafı ile kendisini bağlı kabul etmeyi taahhüd edecektir:

- Madde 2,
- Madde 3, paragraf 1 ve 2,
- Madde 4, paragraf 1, 2 ve 4,
- Madde 5,
- Madde 7, paragraf 1,
- Madde 8, paragraf 2,
- Madde 9, paragraf 1, 2 ve 3,
- Madde 10, paragraf 1,
- Madde 11

2 — Sözleşmeye taraf olan her Devlet onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken, bu Maddenin 1. paragraf hükümlerine uygun olarak seçtiği paragrafları Avrupa Konseyi Genel Sekreterine bildirecektir.

3 — Herhangi bir Taraf Devlet, bu Maddenin 1. paragrafı hükümlerine göre Sözleşmenin henüz kabul etmemiş olduğu herhangi bir paragrafıyla veya paragraflarıyla kendini bağlı addedeceğini daha sonraki herhangi bir tarihte Genel Sekretere bildirebilir.

Sonradan kabul edilen bu tür yükümlülükler, böylece bildirimde bulunan Âkit Tarafın onay, kabul veya tasvip işleminin ayrılmaz bir parçası addedilecek ve Genel Sekreterin bildirmiş olduğu tarihten sonra geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk gününden başlamak üzere aynı etkiyi taşıyacaktır.

Madde 13

Bu Şart'ın Kapsayacağı Makamlar

İşbu Şart'ta yer alan özerk yerel yönetim ilkeleri Âkit Tarafın ülkesinde mevcut bulunan yerel makamların tüm kategorileri için uygulanır. Bununla beraber her bir Âkit Taraf, onay, kabul veya tasvip belgesini sunarken, bu Şart'ın yerel veya bölgesel makamların sadece hangi kategorileri için uygulanmasını öngördüğünü veya uygulama dışında bırakmayı öngördüğü kategorileri belirleyebilir. Avrupa Konseyi Genel Sekreterine daha sonra yapabileceği bildirimlerle, yukarıdakilerden başka yerel veya bölgesel makam kategorilerini de Şart'ın kapsamına dahil edebilir.

Madde 14

Bilgi Sağlanması

Her Âkit Taraf bu Şart'ın hükümlerine uygunluk sağlamak amacıyla kabul ettiği mevzuat hükümleriyle aldığı öteki önlemler konusuna ilişkin tüm bilgiyi Avrupa Konseyi Genel Sekreterine iletacaktır.

III. BÖLÜM

Madde 15

İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme

1 — Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi tüm ülkelerin imzasına açık olacaktır. Onay, kabul veya tasvip işlemine tabi olacaktır. Onay, kabul veya tasvip belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tevdi edilecektir.

2 — Bu Şart Avrupa Konseyi üyesi ülkelerden dördünün bu Şart'la bağlı olmayı kabul ettiklerini yukarıdaki paragraf hükümlerine uygun olarak daha sonra bildirmelerinden itibaren geçecek üç aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3 — Bu Şart'la bağlı olmayı kabul edeceğini daha sonra beyan eden herhangi bir üye Devlet bakımından, bu Şart onay, kabul veya tasvip belgesinin tevdi tarihinden sonra geçecek üç aylık bir süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 16

Topraklara İlişkin Hüküm

1 — Herhangi bir Devlet, imzalamaya sırasında veya onay, kabul veya tasvip belgesini tevdi ederken bu Şart'ın uygulanacağı toprak ya da toprakları belirleyebilir.

2 — Herhangi bir Devlet daha sonraki herhangi bir tarihte yapacağı ve Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne muhatap bir beyanla, bu Şart'ın uygulanma alanını beyanda belirleyeceği başka herhangi bir toprağı teşmil edebilir. Şart, bu tür topraklar için, bu beyanın Genel Sekreterin eline geçtiği tarihten sonra geçecek 3 aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

3 — Yukarıdaki iki paragraf çerçevesinde yapılan herhangi bir beyan, bu beyanda belirlenen herhangi bir toprak bakımından, Genel Sekretere hitaben yapılacak bir bildirim ile geri çekilebilir. Bu geri çekme, Genel Sekreterin bu bildirim aldığı tarihten sonra geçecek altı aylık süreyi izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 17

Çekilme

1 — Herhangi bir Taraf, kendisi bakımından bu Şart'ın yürürlüğe girişini izleyen beş yıllık bir sürenin geçmesinden sonra, bu Şart'tan çekilebilir. Bu durumlarda, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine altı ay önce bildirimde bulunulacaktır. Bu tür çekilmeler, Taraf Devlet sayısının dörtten az olmaması koşuluyla diğer Taraf Devletler bakımından Şart'ın geçerliliğini etkilemeyecektir.

2 — Yukarıda paragrafta belirlenen hükümler çerçevesinde herhangi bir Taraf Devlet, 12. maddenin 1. paragrafında öngörülen sayı ve tüpteki paragraflarla bağlı olduğu sürece, Şart'ın I. Bölümünün herhangi bir paragrafından çekilebilir. Herhangi bir Taraf Devlet bir paragraftan çekilerek 12. maddenin 1. paragrafının gereğini karşılamayan bir duruma geliyorsa, Şart'ın kendisinden de çekilmiş sayılacaktır.

Madde 18

Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri :

- Her imzalamayı;
- Tüm onay, kabul veya tasvip belgelerinin tevdiini;
- Bu Şart'ın 15. madde hükümlerine göre her yürürlüğe giriş tarihini;
12. Maddenin 2. ve 3. paragraflarının hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim;

e) 13. Maddenin hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirim;

f) Bu Şart'a ilişkin diğer herhangi bir işlem, bildirim veya yazışmayı

Avrupa Konseyi üyesi Devletlere bildirecektir.

Yukarıdaki hükümleri kabul zımında gereği gibi yetkili kılınmış aşağıda imzaları bulunanlar işbu Şart'ı imzalamışlardır.

Avrupa Konseyi arşivlerinde saklanacak işbu Sözleşme, İngilizce ve Fransızca olarak ve her iki metin de aynı derecede geçerli olmak üzere, tek nüsha halinde 15 Ekim 1985 tarihinde Strasbourg'da düzenlenmiştir. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri Avrupa Konseyi üyesi Devletlerin herbirine bu Şart'ın aslına uygun suretlerini iletacaktır.

Avusturya Cumhuriyeti Hükümeti Adına

Heinz G. KNITEL

Belçika Krallığı Hükümeti Adına

Jan R. VANDEN BLOOCK

Kıbrıs Cumhuriyeti Hükümeti Adına

Danimarka Krallığı Hükümeti Adına

Erling V. QUADE

Fransa Cumhuriyeti Hükümeti Adına

Henri OURMET

Federal Almanya Cumhuriyeti Adına

Günter KNACKSTEDT Horst WAFFENSCHMIDT

Yunanistan Cumhuriyeti Hükümeti Adına

Agamemnon KOUTSOGIORGAS

İzlanda Cumhuriyeti Hükümeti Adına

İrlanda Hükümeti Adına

İtalya Cumhuriyeti Hükümeti Adına

Oscar L. SCALFARO

T. C. Resmi Gazete

Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğüne Yayınlanır		
Kurulduğu : 7 Ekim 1920	21 Mayıs 1991 SALI	Sayı : 20877

YASAMA BÖLÜMÜ

Kanunlar

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasıyla Uygun Bulduğuna Dair Kanun

Kanun No. 3723

Kabul Tarihi : 8.5.1991

MADDE 1. — Avrupa Konseyi çerçevesinde hazırlanan ve Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde Strasbourg'da imzalanan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"nın 12 nci maddesinin 1 numaralı fıkrasına göre;

- a) 2 ve 5 inci maddelerinin,
 - b) 3,7 ve 8 inci maddelerinin 1 ve 2 numaralı fıkralarının,
 - c) 4 üncü maddesinin 1,2,3,4 ve 5 numaralı fıkralarının,
 - d) 6 ncı maddesinin 2 numaralı fıkrasının,
 - e) 9 uncu maddesinin 1,2,3,5 ve 8 numaralı fıkralarının,
 - f) 10 uncu maddesinin 1 numaralı fıkrasının,
- Kabul edilerek onaylanması uygun bulunmuştur.

MADDE 2. — Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 12 nci maddesinin 3 numaralı fıkrası gereğince bu Şartın diğer maddelerinin veya fıkralarının bilahare kabulünü beyana, Bakanlar Kurulu yetkilidir.

MADDE 3. — Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

MADDE 4. — Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

17/5/1991

EK-4: AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI YEREL YÖNETİMLERİN İŞLERİNE KATILMA HAKKINA İLİŞKİN EK PROTOKOL



Avrupa Konseyi Anlaşma Serisi - No. 207

**Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na
Yerel Yönetimlerin İşlerine Katılma Hakkına İlişkin
Ek Protokol**

Utrecht, 16.11.2009

Giriş

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ("Şart", ETS No. 122) bu Ek Protokole akit taraf olan Avrupa Konseyine üye Devletler,

Avrupa Konseyi'nin amacının, ortak mirasları olan ülkeleri ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek amacıyla üyeleri arasında daha büyük bir birliğe erişmek olduğunu göz önünde tutarak;

Kamu işlerinin yürütülmesine katılma hakkının bütün Avrupa Konseyi üyesi Devletlerin paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu göz önünde tutarak;

Üye ülkelerdeki değişimlerin, bu ilkenin yerel özerklik bakımından çok önemli olduğunu gösterdiğini göz önünde tutarak;

Yerel yönetimin işlerine katılma hakkını güvence altına alan hükümlerin Şart'a ilave edilmesinin uygun olacağını göz önünde tutarak;

Bakanlar Komitesi tarafından 27 Kasım 2008'de kabul edilen Resmî Belgelere Erişime İlişkin Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni göz önünde tutarak;

Ayrıca, Avrupa Konseyi Devlet ve Hükümet Başkanlarının Üçüncü Zirvesinde (Varşova, 16 - 17 Mayıs 2005) kabul edilen Bildiri ve Eylem Planı'nı da göz önünde tutarak,

Aşağıdaki hususlarda mutabık kalmışlardır:

Madde 1 – Yerel yönetim işlerine katılma hakkı

- 1 Akit Taraf Devletler, kendi yetki alanlarındaki herkesin yerel yönetimin işlerine katılma hakkını güvence altına alırlar.
- 2 Yerel yönetimin işlerine katılma hakkı, yerel yönetimin yetki ve sorumluluklarını yerine getirmesini belirlemeye veya etkilemeye çalışma hakkını ifade eder.
- 3 Bu hakkın kullanılmasını kolaylaştıracak usuller kanunla getirilir. Kanun, hiçbir kişi veya grup aleyhine haksız ayırım yapmaksızın, farklı durumlar veya kişi sınıfları için özel önlemler getirebilir. Kanun, akit tarafın anayasal ve/veya uluslararası yükümlülüklerine uygun olarak, münhasıran seçmenlere yönelik önlemler getirebilir.
- 4.1 Her Akit Taraf, kendi yurttaşlarının, oturdukları yerdeki yerel yönetimin meclis üyelerinin seçimine seçmen veya aday olarak katılma hakkını kanunla tanıır.
- 4.2 Ayrıca, Akit Taraf kendi anayasal düzenine uygun olarak karar verdiğinde veya uluslararası hukuki yükümlülüklerine uygun olduğu yerde, anılan kanun, diğer kişilere de söz konusu katılma hakkını tanıır.
- 5.1 Yerel yönetimlerin işlerine katılma hakkının kullanılmasına yönelik her türlü resmî işlem, koşul veya kısıtlamalar kanunla getirilir ve Akit Tarafın uluslararası yükümlülükleriyle uyumlu olur.

- 5.2 Kanun, katılma hakkının kullanılmasının yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını yerine getirmesindeki ahlaki bütünlüğü ve saydamlığı tehlikeye atmaması için gerekli olan resmi işlemleri, koşulları ve kısıtlamaları getirir.
- 5.3 Diğer bütün resmi işlemler, koşullar veya kısıtlamalar etkin bir siyasi demokrasinin işlemesi, demokratik bir toplumda kamu güvenliğinin sürdürülmesi veya Akit Tarafın uluslararası hukuki yükümlülüklerine uyması için gerekli olmalıdır.

Madde 2 – Katılma hakkına yönelik önlemlerin uygulanması

- 1 Akit Taraflar, yerel yönetimin işlerine katılma hakkını yürürlüğe koymak için gerekli bütün önlemleri alır.
- 2 Katılma hakkının kullanılmasına ilişkin önlemler aşağıdakileri içerir:
 - i Yerel yönetimlerin bu Protokolde belirlenen katılma hakkının kullanılmasını mümkün kılacak, teşvik edecek ve kolaylaştıracak şekilde yetkilendirilmeleri;
 - ii Aşağıdakilerin tesis edilmesinin sağlanması:
 - a Danışma süreçleri, yerel halk oylamaları ve başvurular gibi yöntemleri içerecek şekilde, insanların katılmasını sağlayacak usuller ve yerel yönetimin bulunduğu yerde yaşayan çok sayıda insanın bulunduğu ve/veya yerel yönetimin geniş bir coğrafi alanı kapsadığı durumlarda, insanların kendilerine yakın bir düzeyde katılmasını sağlayacak önlemler;
 - b Akit Tarafın anayasal düzenine ve uluslararası hukuki yükümlülüklerine uygun olarak, yerel yönetimlerde bulunan resmi belgelere erişim usulleri;
 - c Katılmada özel engellerle karşılaşan kesimlerin ihtiyaçlarını karşılamak için önlemler; ve
 - d Yerel yönetimlerin ve yerel kamu hizmetlerinin işleyişi ile ilgili şikayet ve önerilerin incelenmesi ve yanıtlanması için mekanizmalar ve usuller;
 - iii İşbu Protokolde belirlenen katılma hakkının kullanılması ve tanıtılması için bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanılmasının teşvik edilmesi.

- 3 Usuller, önlemler ve mekanizmalar, büyüklükleri ve yetkinlikleri açısından farklı olan yerel yönetim sınıfları için farklı olabilir.
- 4 Yerel yönetimin işlerine katılma hakkını yürürlüğe koymak için alınması gereken önlemlerle ilgili planlama ve karar alma süreçlerinde, yerel yönetimlerin görüşlerine mümkün olduğunca zamanında ve uygun biçimde başvurulur.

Madde 3 – Protokolün uygulanacağı yönetimler

İşbu Protokol, Akit Tarafın ülkesinde bulunan bütün yerel yönetim sınıflarına uygulanır. Ancak her Devlet, onay, kabul veya uygun bulma belgesini teslim ederken, Protokolün kapsamını sınırlandırmayı veya kapsam dışı bırakmayı düşündüğü yerel veya bölgesel yönetim sınıflarını belirtebilir. Ayrıca, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine daha sonra yapacağı bildirimle, başka yerel veya bölgesel yönetim sınıflarını Protokol kapsamına dahil edebilir.

Madde 4 – Bölgesel Uygulama

- 1 Bir Devlet, imza esnasında veya onay, kabul veya uygun bulma belgesini teslim ederken, bu Protokolün uygulanacağı bölge veya bölgeleri belirtebilir.
- 2 Bir Akit Taraf, daha sonraki bir tarihte, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine yapacağı bildirimle, bu Protokolün uygulamasını, bildirimde belirtilen başka bir bölgeyi içerecek biçimde genişletebilir. Anılan bölge açısından bu Protokol, söz konusu bildirim Genel Sekretere ulaştığı tarihten sonraki üç aylık devrenin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer.
- 3 Yukarıdaki iki paragraf altında yapılmış olan herhangi bir bildirim, o bildirimde belirtilen bir bölge bakımından, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine hitaben yapılacak bir bildirimle geri çekilebilir. Bu geri çekme, anılan bildirim Genel Sekretere ulaştığı tarihten sonraki altı aylık devrenin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer.

Madde 5 – İmza ve yürürlüğe giriş

- 1 İşbu Protokol, Şart'a akit taraf olan Avrupa Konseyi üyesi Devletlerin imzasına açıktır. Protokol, onay, kabul veya uygun bulma şartına bağlıdır. Avrupa Konseyi üyesi bir Devlet, eşzamanlı olarak veya daha önce Şart'ı onay, kabul veya uygun bulma şartını yerine getirmeden, bu Protokolü onaylayamaz, kabul edemez veya uygun bulamaz. Onay, kabul veya uygun bulma belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreterine tevdi edilir.
- 2 İşbu Protokol, birinci paragrafın hükümlerine uygun olarak, Avrupa Konseyi üyesi Devletlerden sekizinin Protokolün bağlayıcılığı hususundaki rızalarını beyan ettikleri tarihten sonraki üç aylık devrenin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer.

- 3 İşbu Protokol ile bağlı olma rızasını daha sonra beyan edecek bir üye Devlet bakımından, Protokol, onay, kabul veya uygun bulma belgesinin teslim edildiği tarihten sonraki üç aylık devrenin sona ermesini takip eden ayın ilk günü yürürlüğe girer.

Madde 6 – Çekilme

- 1 Bir Akit Taraf, Avrupa Konseyi Genel Sekreterine yapacağı bir bildirimle herhangi bir zamanda bu Protokolden çekilebilir.
- 2 Bu şekilde çekilme, söz konusu bildirim Genel Sekretere ulaştığı tarihten sonraki altı aylık devrenin sona ermesini takip eden ayın ilk gününde yürürlüğe girer.

Madde 7 – Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, Konseye üye Devletlere:

- a Her imzayı;
- b Onay, kabul ve uygun bulma belgelerinin tevdiiini;
- c Madde 5'e göre bu Protokolün yürürlüğe giriş tarihini;
- d Madde 3'ün uygulanması ile ilgili alınan her bildirim;
- e Bu Protokole ilişkin her türlü işlemi, bildirimini veya haberleşmeyi bildirir.

İşbu Protokol, yukarıdaki hükümleri kabul yönünde uygun biçimde yetkilendirilmiş olan aşağıdaki imza sahipleri tarafından imzalanmıştır.

İşbu Protokol, her ikisi eşit derecede geçerli olmak üzere İngilizce ve Fransızca dillerinde tek nüsha halinde 16 Kasım 2009 tarihinde Utrecht'te düzenlenmiştir ve Avrupa Konseyi arşivinde muhafaza edilir. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, Avrupa Konseyine üye Devletlerin her birine bu Protokolün aslına uygun tasdikli örneklerini tevdi eder.

EK-5: 2009-2013 YILLARI ARASINDA GÖREVDEN ALINAN BELEDİYE BAŞKANLARINA İLİŞKİN SORU ÖNERGESİ

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

Sayı : B050MAH065000/ 23162
Konu : 7/19774 Esas No.lu yazılı soru önergesi

7/19774
GÖ:144

15.08.2013

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

İlgi :02/04/2013 tarihli ve 116318 sayılı yazınız.

Muş Milletvekili Demir ÇELİK'in 7/19774 Esas No.lu yazılı soru önergesi incelenmiştir.

Anayasa'nın 127'nci maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47'nci maddesine göre, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye başkanları, İçişleri Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırılmaktadır. Belediye başkanlarının görevinden uzaklaştırılması işlemlerinde, haklarında yürütülen soruşturma ve kovuşturmanın mahiyeti, tutuklama, mahkumiyet, kamu hizmetlerinden men cezası verilip verilmediği, tutukluluk halleri ile soruşturmayı yapan müfettiş veya kontrolörlerin bu yöndeki talepleri esas alınmaktadır.

29.03.2009-03.05.2013 tarihleri arasında 54 belediye başkanı görevinden uzaklaştırılmış olup, 29 belediye başkanı halen görevinden uzaklaştırılmış haldedir.

29.03.2009-03.05.2013 tarihleri arasında görevinden uzaklaştırılan belediye başkanlarından 12'si AK Partili, 10'u CHP'li, 22'si BDP'li, 1'i BTP'li, 1'i BAĞIMSIZ, 3'ü MHP'li, 4'ü DP'li, 1'i DSP'lidir.

Yine, 29.03.2009-03.05.2013 tarihleri arasında görevinden uzaklaştırılan ve daha sonra görevine iade edilen belediye başkanlarından 7'si AK Partili, 4'ü CHP'li, 2'si MHP'li, 7'si BDP'li, 4'ü DP'li, 1'i DSP'lidir.

Bilgilerinize arz ederim.


Muammer GÜLER
Bakan

Yazılı Soru Önergesi Bilgileri

Yazılı Soru Önergesinin Metni	
Dönemi ve Yasama Yılı	24/3
Esas Numarası	7/19774
Başkanlığa Geliş Tarihi	06/03/2013
Önergenin Özeti	2002-2013 yılları arasında görevden alınan belediye başkanlarına ilişkin
Önergenin Sahibi	BDP Muş Mv. DEMİR ÇELİK
Önergenin Muhatabı	İçişleri Bakanı Mardin Mv. MUAMMER GÜLER
Önergeyi Süre Dışı Cevaplayan	İçişleri Bakanı Mardin Mv. MUAMMER GÜLER
Önergenin Son Durumu	Süresi Geçtikten Sonra Cevaplandırıldı
Cevap Bildiriliş Tarihi	26/08/2013
Süresi Geçtikten Sonra Gelen Cevap	
Sorgu Ekranına Git: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/yazili_sozlu_soru_sd.sorgu_baslangic	

8. KAYNAKLAR

Kitaplar

AKTAR, Cengiz (2014), **Ademimerkeziyet Elkitabı**, 1. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul.

ATAY, Ender Ethem (2006), **İdare Hukuku**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.

ALADA, Adalet Bayramoğlu (1993), “**Yerel Yönetim ve Ahlak**”, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-AMME Yayını, İstanbul.

ALADA, Adalet Bayramoğlu (2008), “Yerel Yönetim Anlayışındaki Değişmeler ve Türkiye’deki Yansımaları” Haz. R. Günlü, **Devlet ve Sermayenin Yeni Biçimleri**, Dipnot Yayınları, Ankara.

BOZKURT, Ö.- ERGUN, T. vd. (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**”, 1. Basım, TODAİE Yayınları, Ankara.

BULGAN, Erkan (2008) “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu” Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

CANATAN, Bilal (2006), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Haz. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, 1. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.

ÇOKER, Ziya (1995), **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı Yayını, Ankara.

ERDER S.-İNCİOĞLU, N. (2008), **Türkiye’de Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, 2. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.

EROĞLU, Feride (2011), **Avrupa Ülkeleri Anayasalarında Toplumsal Cinsiyet ve Kadın Erkek Eşitliği İle İlgili Düzenlemeler**, TBMM Araştırma Merkezi, Ankara.

EROĞLU, Feride (2012), **Yakın Dönem Anayasalarında Toplumsal Cinsiyet ve Kadın Erkek Eşitliği İle İlgili Düzenlemeler**, TBMM Araştırma Merkezi, Ankara.

ERYILMAZ, Bilal (2000), **Kamu Yönetimi**, 1. Baskı, Erkam Matbaası, İstanbul.

GENRO, T.-SOUZA, U (1999), **Porto Alegre: Özgün Bir Belediyecilik Deneyimi**, Çev. Bülent Tanatar, 1. Baskı, WALD Demokrasi Kitaplığı, İstanbul.

GÖRMEZ, Kemal (1997), **Yerel Demokrasi ve Türkiye**, 2. Baskı, Vadi Yayınları, Ankara.

GÖYMEN, Korel (2004), **Yerel Kalkınma Önderi ve Paydaşı Olarak Belediyeler**, Pendik Belediyesi Yayınları, İstanbul.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (1993), **Yönetim Hukuku**, 9. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (2004), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, 8. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara.

GÜNDAY, Metin (2002), **İdare Hukuku**, 6.Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara.

HAMAMCI, Can (1990), **Mahalli İdarelerin Denetim Fonksiyonu**, 1990 Yılına Girenken Türkiye'de Denetimin Etkinlik ve Verimliliği Sempozyumu (Bildiriler Kitabı), Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını, Ankara.

İLSEVEN, Nebil (2014), **Katılımcı Yerel Yönetim**, Der. İnan İZCİ, 1. Baskı, Kalkedon Yayınları, İstanbul.

İçişleri Bakanlığı (1950), **Türkiye'de Siyasi Dernekler II**, Başbakanlık Devlet Matbaası, Ankara.

KAYA, Erol (2003), **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, 1. Baskı, İlke Yayıncılık, İstanbul.

KAYA, Erol (2005), **Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşım: Yerel Kalkınma Yönetimi**, 1. Baskı, Sistem Multimedia Yayınları, İstanbul.

KELEŞ, Ruşen (1995), **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Üye Ülkeler**, Türkiye Belediyeler Derneği-Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara.

KELEŞ, Ruşen (1998), **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara.

KELEŞ, Ruşen (1999), **Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler**, 1. Baskı, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara.

KELEŞ, Ruşen (2006) **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Geliştirilmiş 5. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.

KESER, Hasan (2004), **Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler**, Yerel Yönetimler Kongresi: Dünyeden bugüne yerel yönetimlerde yeniden yapılanma, Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yayını, Çanakkale.

NADAROĞLU, Halil (2001), **Mahalli İdareler**, 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.

NALBANT, Atilla (1997), **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, 7. Baskı, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.

ÖKMEN, Mustafa (2006), “Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme- Yerelleşme Dinamikleri” **Avrupa ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Edit: H.Özgür, B.Parlak, Alfa Yayını, İstanbul.

ÖKMEN, Mustafa (2009), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, 1. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, İstanbul.

ÖKMEN, M-BAŞTAN, S. (2004), “Küreselleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler”, Ed. Ali Akdemir vd., **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi Yayını, Çanakkale.

ÖNER, Şerif (2006), **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Nobel Basımevi, Ankara.

ÖZBUDUN, Ergun (2004), **Türk Anayasa Hukuku**, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.

ÖZTÜRK, Azim (1997), **21. Yüzyıl Türkiye’si İçin Yerel Yönetim Modeli**, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul.

P. SABAHATTİN, Mehmet, (1999), **Türkiye Nasıl Kurtarılabılır ve İzahlar**, Çev. Fahri Unan, 1. Baskı, Ayraç Yayınları.

SARTOR, Giovanni (1997), **Karşılaştırmalı Anayasa Mühendisliği**, Çev. Ergun ÖZBUDUN, 1. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.

ŞENGÜL, H. Tarık (2009), **Kentsel Çelişki ve Siyaset :Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**, 2. Baskı, İmge Kitapevi, Ankara.

TEKELİ, İlhan (2009), **Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü:1923-1990**, 1. Baskı, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

TEKELİ, İlhan (2014), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Katılımcı Demokrasi Pratiğinin Geliştirilmesi Üzerine Yorumlar”, **Katılımcı Yerel Yönetim**, Der. İnan İZCİ, 1. Baskı, Kalkedon Yayınları, İstanbul.

TORTOP, Nuri (1999), **Mahalli İdareler**, 6. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara.

TORTOP N.- AYKAÇ B. vd. (2006), **Mahalli İdareler**, 1. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.

TOKSÖZ F.-ÖZGÜR A.E. vd. (2009), **Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti**, TESEV Yayınları, İstanbul.

ULUSOY, A.-AKDEMİR, T. (2001), **Mahalli İdareler (Teori-Uygulama-Maliye)**, 1. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.

ÜŞÜR, Serpil S. (2008), **Türkiye’de Toplumsal Cinsiyet Eşitsizliği: Sorunlar, Öncelikler ve Çözüm Önerileri**, TÜSİAD-KAGİDER Yayınları, İstanbul.

YÜKSEL, Fatih (2005), **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform**, Der. Hüseyin Özgür vd., Nobel Yayınları, Ankara.

ZİBEL, Ertan (2004), “Küreselleşme ve Yerel Yönetimler”, Ed. Ali Akdemir vd., **Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı, Çanakkale On Sekiz Mart Üniversitesi Yayını, Çanakkale.

Sürelî Yayınlar (Makaleler)

ADIGÜZEL, Metin (2011), Belediyelerde Personel Sistemi ve Uygulaması, **Dış Denetim**, Nisan-Haziran, 246.

A. GÜLER, Birgül (2000), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik Mi?”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi (ÇYYD)**, 2, Nisan: 15, 18-20, 28.

AKIN, Cengiz (1997), “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi**, 414, Mart: 115.

ALADA, Adalet Bayramoğlu (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimleri ‘Özerklik Meselesi’ Üzerinden Yeniden Düşünmek”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, XVII, 4, 35.

ASLAN, Şükrü (2005), “Sıradışı, Mahallede Tarih ve Kimlik Sorunsalı!”, **Kebikeç**, 151-152

ASLAN, Ş.-ŞEN, B. (2011), “Politik Kimliğin Temsil Edici Mekanları: Çayan Mahallesi”, **Toplum ve Bilim**, 120, İstanbul, 110.

ÇEVİKBAŞ, Rafet (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet”, **Yerel Siyaset**, 32, Ağustos: 75, 82-84.

EREN, Veysel vd. (2012), “Türkiye’de Siyasi Partilerin Yerel Özerkliğe Bakışı”, **Mustafa Kemal Üniversitesi SBE**, IX, 19, s. 7.

GEZER, Bekir (2004), “Fransız ve Türk Yerel Yönetim Sistemlerinin Mukayesesi ve Ülkemiz Açısından Değerlendirilmesi”, **Yönetim ve Denetim Dergisi**, IX, 1, Ocak: 13, 18.

GÜNDOĞDU, Balamir (2003), “Kamusal Alanda Yaşanan Gelişmeler: Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, VIII, 10, Ekim: 6.

GÜVEN, H. Sami (1982), “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, **Amme İdaresi Dergisi**, XV, 4, Mart: 36-37.

KALABALIK, Halil (1999), “Yerel Yönetimlerin İdarî Özerkliği”, **Belediye Dergisi**, V, 11, Mayıs: 10.

KAYIKÇI, Sabri (2003), “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, **ÇYYD**, XII, 3, Temmuz: 34-35, 40.

KELEŞ, Ruşen (1995), “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **ÇYYD**, IV, 6, Kasım: 3-6, 11-12.

KÖKER, Levent (1995), “Local Politics & Democracy in Turkey: An Appraisal”, *Annals of the American Academy of Political & Social Sciences*. ISS. 540, July: 51, 55-56, 59.

MAHMUTOĞLU, Abdulkadir (2004), “Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yerinden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri”, **Türk İdare Dergisi**, 445, Aralık: 227-228,230-231.

MENGİ, A.- KELEŞ, R. (2002), “Dünya Yerel Yönetim Özerklik Şartına Doğru” **ÇYYD**, XI, 4, Ekim:6,10-11, 13-14.

MENGİ, Ayşegül (1997), “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler”, **ÇYYD**, VI, 4, Ekim: 93, 95.

PARLAK, Bekir (2014), “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **TESAM Akademi Dergisi**, I, 1, Şubat:8,12-16, 19, 28, 30.

SARIOĞLU, Fatih (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformları Üzerine: Ekonomik Bir Yaklaşım” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, XVI, 3, 22.

ŞEN, Besime (2008), “Kentsel Dönüşüm: Kavramsal Karmaşa ve Neoliberalizm”, **İktisat Dergisi**, 499, Eylül-Ekim: 36.

TEKELİ, İlhan (1983), “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, XVI, 2, Haziran: 6.

TOPAL, A. K.-ULUSOY, A. (1997), “Yerel Yönetimlerin Mali Sorunları ve Çözüm Önerileri”, **Türk İdare Dergisi**, 414, Mart: 204, 206, 208.

TORTOP, Nuri (1996), “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, V, 5, Eylül: 3.

TORTOP, Nuri (2001), “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Yeniden Düzenleme Gereksinimleri” **ÇYYD**, X, 2, Nisan: 7.

TORTOP, Nuri (2004), “Yerel Yönetimlerde Özerkliğin Amacı”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, 690, Temmuz-Ağustos: 13.

ULUSOY, Ahmet (2000) “Yerel Yönetimler ve Vergilendirme Yetkisi” **Vergi Sorunları Dergisi**, Ekim:132.

URHAN, Vahide Feyza (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, **Sayıştay Dergisi**, 70, Aralık: 99.

YALÇINDAĞ, Selçuk (1993), “Bitmeyen Senfoni: Yerel yönetimler Reformu”, **Amme İdaresi Dergisi**, XXXI, 1, Mart: 67.

YATKIN, A.- KOÇ, F. (2012), Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Yerel Özerklik Tartışmaları, **Publication og Association Esprit, Société et Rencontre**, JASSS, Volume 5 Issue 8, p.1273-1302.

YAZICIOĞLU, Recep (1992), “Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi”, **ÇYYD**, I, 2, Mart:23.

YILDIZ, Özkan (2007), “Sivil Toplum Örgütleri “Özerklik”: Kavramsal Bir Açılım, **Gaziantep Üniversitesi SBD**, Haziran; 53-58.

Elektronik Taramalar

1961 Anayasası, <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>.

1982 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>.

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, (R.G, T: 23/7/2004, S:25531), <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>.

5393 Sayılı Belediye Kanunu, (R.G, T:13/7/2005, S:25874), <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>.

AB Bakanlığı, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bilgi Notu www.abgs.gov.tr.

AB, Türkiye İlerleme Raporu 2014, <http://www.abgs.gov.tr/files/ilerlemeRaporlari>

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP), “2011 Seçim Beyannamesi, Türkiye Hazır: Hedef 2023”, <http://www.akparti.org.tr/site/hedefler>.

Anayasa Mahkemesi, T.22.06.1988, E.1987/18, K.1988/23, **Resmi Gazete**, 26.11.1988, S.2001, s.14.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, (R.G: Tarih: 3 Ekim 1992, Sayı: 21364) <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21364.pdf>.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı ve İçişleri ve Dışişleri Komisyonları Raporları, T.B.M.M Tutanak Dergisi, Dönem:18, C:60, s. 153, 296,308. <http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d18/c060/tbmm18060114>.

Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun. (R. G., T.: 21 Mayıs 1991, S.: 20877, K.N: 3723, K.T:8.5. 1991) <http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/>

Cumhuriyet Halk Partisi, “2011 Genel Seçimleri Beyannamesi”, <http://www.chp.org.tr/>

Danıştay Onuncu Dairesi'nin 25 Kasım 1998 tarih Esas:1996/5391, Karar: 1998/6116), <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>.

Demokratik Toplum Kongresi, “Demokratik Özerkliğin Siyaset Boyutu”, <http://www.demokratiktoplumkongresi.com/tr>.

Demokratik Toplum Kongresi, “Yeni Anayasa ve Demokratik Özerklik”, <http://www.demokratiktoplumkongresi.com/tr>.

İçişleri Bakanlığı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, <http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyiYeni>.

İtalya Cumhuriyeti Anayasası 119. md., <http://www.adalet.gov.tr>.

KARAASLAN, Mehmet (2007), **Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara), <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1833/>.

KOYUNCU E.-SERTESEN S. (2012), “Yerelleşmede Bir İleri İki Geri”, TEPAV. <http://www.tepav.org.tr/upload/files/1328885243-7.pdf>.

Milliyetçi Hareket Partisi, “2011 Genel Seçim Beyannamesi”, <http://www.mhp.org.tr/htm>.

ÖĞÜNÇ, Pınar (01 Mayıs 2015), “Kürtler Demokratik Özerlikle ne istiyor-4”, Radikal Gazetesi http://www.mku.edu.tr/files/25_dosya_1355407716.pdf.

ÖĞÜNÇ, Pınar (28 Nisan 2015), “Kürtler Demokratik Özerlikle ne istiyor-1”, Radikal Gazetesi, http://www.radikal.com.tr/yazarlar/pinar_ogunc/

SERTESEN, Selçuk (2013), “Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?”, Türkiye Ekonomi Politikaları Vakfı (TEPAV), <http://www.tepav.org.tr/upload/files/1383813052-3.pdf>.

TUĞLUK, Aysel, “Çözüm Modeli olarak Demokratik Özerklik”, <http://www.demokratiktoplumkongresi.com/tr>.
Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2006, <http://ab.gov.tr>

TÜSİAD, Yerel Yönetimler: Sorunlar-Çözümler, Eylül 1995, Yayın no: Tüsiad – t/95-9/184.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000), <http://www.kalkinma.gov.tr/Kalknm/Planları>.

ZORLUOĞLU, Murat (2011), “Yeni Yerel Yönetim Mevzuatı ve Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı,” **İdarecinin Sesi Dergisi**, 146, Temmuz-Ağustos: 47-49. http://www.tid.web.tr/ortak_icerik/tid.web/146/11-pdf.

9. ÖZGEÇMİŞ

1985 yılında Şırnak'ın İdil ilçesinde doğdu. İlk ve orta öğrenimini İdil ilçesinde, lise öğrenimini Mardin'de tamamladı. Celal Bayar Üniversitesi Salihli Meslek Yüksek Okulu'nda Yerel Yönetimler Bölümü'nü bitirdikten sonra Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'ne geçiş yaptı. Daha sonra da Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'ne geçiş yaparak bu bölümden mezun oldu. Yüksek Lisansını ise Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Sosyoloji Bölümü Genel Sosyoloji ve Metodoloji Anabilim Dalı'nda tamamladı.

