T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YEREL YÖNETİMLER, KENT VE ÇEVRE ÇALIŞMALARI BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

KARŞILAŞTIRMALI YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ: İTALYA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

HÜLYA KÜÇÜK
2501131260

TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. ADALET BAYRAMOĞLU ALADA

İSTANBUL - 2016

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı	:	HÜLYA KÜÇÜK	**Numarası**	:	2501131260
Anabilim Dalı / Anasanat Dalı / Programı	:	YEREL YÖNETİMLER KENT VE ÇEVRE ÇALIŞMALARI	**Danışmanı**	:	PROF. DR. ADALET ALADA
Tez Savunma Tarihi	:	06.12.2016	**Saati**	:	13:00
Tez Başlığı	:	"KARŞILAŞTIRMALI YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ: İTALYA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ"			

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin **36. Maddesi** uyarınca yapılmış,
sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE** OYBİRLİĞİ / ~~OYÇOKLUĞUYLA~~ karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. ADALET ALADA		Kabul
2- DOÇ. DR. ERBAY ARIKBOĞA		Kabul
3- DOÇ. DR. PELİN PINAR ÖZDEN		Kabul

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DOÇ. DR. SEVİM BUDAK		
2- DOÇ. DR. TARKAN OKTAY		

ÖZ

KARŞILAŞTIRMALI YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİ: İTALYA VE TÜRKİYE ÖRNEĞİ

HÜLYA KÜÇÜK

Halkın yönetime katılabilmesi, demokrasinin daha iyi işlemesi, merkezi yönetimin artan iş yükünün hafifletilebilmesi ve yerel ihtiyaçlara etkin, verimli ve hızlı cevap verilebilmesi için yerel yönetimlerin varlığı oldukça önemlidir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin merkezi yönetim içerisinde bu kadar önemli bir yere sahip olması bu kuruluşların özerkliğinin sınırlarını da ön plana çıkarmaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimlerin halka yakın birimler olarak etkin bir şekilde hizmet verebilmesi için idari ve mali açıdan özerk olması gerekir. Ayrıca idarenin bütünlüğünün sağlanması için de merkezi yönetimin çerçevesi ve sınırları yasalarla belirlenmiş bir vesayet denetimiyle yerel yönetimleri denetlemesi gerekmektedir.

İtalya, geçmişte katı merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip bir ülkeyken geçirdiği dönüşümle bugün üniter yönetim yapısını koruyarak beşi özel statülü on beşi olağan statülü olmak üzere toplamda yirmi özerk bölgeli bir yapıya evrilmiştir. Çalışmada İtalya'nın bölgesel ve yerel yönetimleri ile üniter yapıya sahip olan Türkiye'nin yerel yönetimleri yerel özerklik ekseninde karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Bu karşılaştırmanın nedeni, Türkiye ile benzer bir yönetim biçimine sahip İtalya'nın geçirdiği dönüşümün başarılı olması ve Türkiye'nin yerel yönetimlere karşı olan tedbirli bakış açısının neredeyse iki yüzyıldır değişmemesi sonucu, İtalya örneğinin Türkiye'nin yerel yönetim yapısına ne şekilde yol gösterebileceği sorusuna cevap aramaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerel ve Bölgesel Yönetimler, Yerel Özerklik, İdari Vesayet Denetimi, İtalya, Türkiye

ABSTRACT

COMPARATIVE LOCAL GOVERNMENT SYSTEMS: THE CASE STUDY OF ITALY AND TURKEY

HÜLYA KÜÇÜK

The existence of local administrations is highly significant for the involvement of public in administration, democracy's working better, the reduction of increasing work load of the central administration and providing the answer for the local needs actively, efficiently and fast. The fact that the local and regional administrations have such an important position in the central administration enables the limits of the autonomy of these institutions to stand out. In order for local and regional administrations to actively serve as units which are close to the public, they need to be administratively and financially autonomous. Besides, in order to provide administrative integrity, the frame and limits of central administration need to be inspected by the local administrations with a guardianship control defined by laws.

While Italy was a country which had a strict central governance system in the past, today, by protecting its unitary administration system, it has evolved into a structure which has five regions with special status, fifteen with common status, in total twenty autonomous regions. In the study, regional and local administrations of Italy and Turkey's local administrations, which have unitary structure, are compared in lines of autonomy. The reason for this comparison is that transformation of Italy, which has a similar governance system with Turkey, has been successful and seeking answer to the question of how the example of Italy can help Turkey's local administration structure as a result of Turkey's cautious point of view on local administrations, which has not changed for nearly two hundred years.

Key Words: Local and Regional Governments, Local Autonomy, Control, Italy, Turkey

ÖNSÖZ

Bir ülkedeki kamu yönetimi sisteminin iki temel organını oluşturan merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişki oldukça önemlidir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin daha iyi işlemesi, yerel demokrasinin var olabilmesi, halkın istek ve ihtiyaçlarına daha hızlı cevap verilebilmesi için hizmet veren özerk kuruluşlardır. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde ülkenin birliğini ve bütünlüğünü sağlamak için idari vesayet uygulamaktadır. Bu denetimin sınırları yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemlidir.

Bu tez çalışmasında İtalya ve Türkiye'nin yönetim tarihleri kısaca anlatıldıktan sonra yerel yönetim sistemlerinin bugün geldiği nokta ve iki ülkede de yerel yönetimler üzerinde yapılan reformlar, yaşanan dönüşümler ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı karşısında İtalya ve Türkiye'nin tutumu incelenerek yerel ve bölgesel yönetimlerin özerklik bağlamında idari vesayetle olan ilişkisi karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Çalışmada üniter merkeziyetçi bir yapıya sahip olmasına rağmen yerel ve bölgesel yönetimlere geniş özerklik tanıyan İtalya'nın Türkiye'nin yerel yönetim sistemine nasıl bir örnek olabilir sorusu yanıtlanmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmanın hazırlanması sırasında engin bilgi ve tecrübelerini benden esirgemeyen, her zaman yapmış olduğu öneriler ve göstermiş olduğu anlayış için danışmanım Prof.Dr. Adalet BAYRAMOĞLU ALADA'ya teşekkürlerimi bir borç bilirim. Tez hazırlama sürecinde bana her zaman yardım eden değerli hocalarım Doç. Dr. Aziz TUNCER ve Yrd. Doç. Dr. Bilal ŞİNİK' e çok teşekkür ederim. Yine tez çalışmalarım sırasında desteğini, sevgisini ve fedakârlığını benden esirgemeyen babam Mehmet KÜÇÜK, annem Ayfer KÜÇÜK ve kardeşim Hikmet KÜÇÜK'e çok teşekkür ederim.

İstanbul 2016 Hülya KÜÇÜK

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa No

Tablo 1: İtalya'nın Ulusaltı (Yerel) Yönetimlerinin Bilgileri ……..…15

Tablo 2: İtalya'da Ulusaltı (Yerel) Yönetimlerin Nüfus Bilgileri ……15

Tablo 3: İtalya'daki Bölgelerdeki İl ve Belediye Sayıları ve Bölge Nüfusu…….16

Tablo 4: Belediyelerin Nüfus Gruplarına Göre Sayısal Durumları….....17

Tablo 5: İtalya ve Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Çekince Koyduğu Maddeler……...106

Tablo 6: İtalya ve Türkiye'de Hizmetlerin Hangi İdarelerce Yerine Getirildikleri Karşılaştırılması…….....……..……...…..176

Tablo 7: İtalya ve Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Görevleri Açısından Karşılaştırılması……177

ŞEKİLLER LİSTESİ

Sayfa No

Şekil 1: Türkiye Cumhuriyeti İdari Yapısı…….…….120

Şekil 2: İtalya Cumhuriyeti İdari Yapısı……...……..146

RESİMLER LİSTESİ

Sayfa No

Resim 1:……..……17

Resim 2:……..51

KISALTMALAR LİSTESİ

AB……..**:**Avrupa Birliği

AKP……...:Adalet ve Kalkınma Partisi

AYYÖŞ……..:Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

BDP…….....:Barış ve Demokrasi Partisi

BŞB……:Büyük Şehir Belediyesi

CHP……...:Cumhuriyet Halk Partisi

DİSK……..:Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu

GABB……:Güneydoğu Anadolu Belediyeler Birliği

KHK……..:Kanun Hükmünde Kararname

MHP……..:Milliyetçi Hareket Partisi

TESEV……..:Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Vakfı

TÜSİAD……:Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği

YİKOB……..:Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı

İÇİNDEKİLER

ÖZ……...iii

ABSTRACT……....iv

TABLO LİSTESİ……...vi

ŞEKİL LİSTESİ……...vii

RESİM LİSTESİ…….viii

KISALTMALAR……...ix

İÇİNDEKİLER……...x

GİRİŞ……...1

BİRİNCİ BÖLÜM

1.İTALYA'NIN ULUSALTI YÖNETİM SİSTEMİ……6

1.1.İTALYA'NIN YÖNETİM TARİHİ……....6

1.2.İTALYA'DA BÖLGE VE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ…..……9

1.2.1.BÖLGE YÖNETİMİ…….…….....18

1.2.1.1.Bölge Yönetiminin Organları……..…...24

1.2.1.1.1.Bölge Meclisi (Consiglio Regionale)……...24

1.2.1.1.2.Bölge Encümeni (Giunta Regionale)……...26

1.2.1.1.3.Bölge Yönetiminin Başkanı…….27

1.2.2.METROPOL KENT YÖNETİMİ…..……..…....28

1.2.3.İL YEREL YÖNETİMİ (PROVINCIE).....…….……30

1.2.3.1.İl Yönetiminin Organları……....31

1.2.3.1.1.İl Meclisi (Consiglio Provinciale)……....31

1.2.3.1.2.İl Encümeni (Giunta Provinciale)……33

1.2.3.1.3.İl Başkanı (Presidente)…….34

1.2.4.BELEDİYE YÖNETİMİ (COMUNI)……..34

1.2.4.1.Belediye Yönetiminin Organları……35

1.2.4.1.1.Belediye Meclisi (Consiglio Comunale)……..35

1.2.4.1.2.Belediye Encümeni (Giunta Comunale)……..35

1.2.4.1.3.Belediye Başkanı (Sindaco)…….36

1.2.5.İTALYA'DA ULUSALTI YÖNETİMLERİN MALİ KAYNAKLARI……..38

1.2.5.1. Bölge Yönetiminin Mali Kaynakları……41

1.2.5.2.İl Yönetiminin Mali Kaynakları…….43

1.2.5.3.Belediye Yönetiminin Mali Kaynakları.....45

İKİNCİ BÖLÜM

2.TÜRKİYE'NİN YEREL YÖNETİM SİSTEMİ…….47

2.1.TÜRKİYE'NİN YÖNETİM TARİHİ……...47

2.2.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ……....49

2.2.1.İL ÖZEL İDARE YÖNETİMİ……51

2.2.1.1.İl Özel İdare Yönetimlerinin Organları……..59

2.2.1.1.1.İl Genel Meclisi…..……...59

2.2.1.1.2.İl encümeni……...62

2.2.1.1.3.Vali……...64

2.2.2.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ……..…67

2.2.2.1.Büyükşehir Belediye Yönetiminin Organları……71

2.2.2.1.1.Büyükşehir Belediye Meclisi……...71

2.2.2.1.2.Büyükşehir Belediye Encümeni……...73

2.2.2.1.3.Büyükşehir Belediye Başkanı……..74

2.2.3.BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYE YÖNETİMİ……75

2.2.4. BELEDİYE YÖNETİMİ……..……78

2.2.4.1.Belediye Yönetiminin Organları……81

2.2.4.1.1.Belediye Meclisi……..81

2.2.4.1.2.Belediye Encümeni……..83

2.2.4.1.3.Belediye Başkanı…….85

2.2.5.KÖY YÖNETİMİ……..86

2.2.6.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KAYNAKLARI……...…87

2.2.5.1.İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı……...……...89

2.2.5.2.Büyükşehir Belediye Yönetiminin Mali Yapısı……..91

2.2.5.3.Belediye Yönetiminin Mali Yapısı…….……93

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.İTALYA VE TÜRKİYE'NİN YEREL YÖNETİMLERİNİN DEVLETLE İLİŞKİLERİNİN VESAYET ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRIMASI…….97

3.1.AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN UYGULAMALARININ GELDİĞİ SON DURUMDA İTALYA VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI……..97

3.1.1.İtalya ve Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısındaki Durumu……98

3.2.ULUSALTI YÖNETİMLERİN DENETİMİ……..…117

3.2.1.TÜRKİYE'DE İDARİ DENETİM……120

3.2.1.1.İl Özel İdare Yönetimleri..……...124

3.2.1.2.Büyükşehir Belediye Yönetimleri ……...131

3.2.1.3.Belediye Yönetimleri……...……136

3.2.2.İTALYA'DA İDARİ DENETİM……146

3.2.2.1.Bölge Yönetimleri……148

3.2.2.2.İl ve Belediye Yönetimleri……...154

3.2.3.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ VE YARGISAL DENETİMİ……...…156

3.2.3.1.Mali Denetim……...156

3.2.3.2.Yargısal Denetim…….159

3.2.4.İTALYA'DA BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ VE YARGISAL DENETİMİ……162

3.2.4.1.Mali Denetim……...162

3.2.4.2.Yargısal Denetim……166

3.2.5.TÜRKİYE VE İTALYA'NIN YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLERİNİN VESAYET YÖNÜNDEN KARŞILAŞTIRILMASI…….167

3.2.5.1.Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Hukuki ve İdari Açıdan Karşılaştırılması...……168

3.2.5.2.Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Görevleri Açısından Karşılaştırılması……...174

3.2.5.3.Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Mali Kaynakları Açısından Karşılaştırılması……180

3.2.5.4.Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Yargısal Denetimleri Açısından Karşılaştırılması……...184

SONUÇ……186

KAYNAKÇA……...192

GİRİŞ

Yerel yönetimler, tarihi gelişim içerisinde yerel halkın ortak ihityaçlarını karşılamak için hukuki yetkilerle donatılmış merkezi yönetime bağlı olan birimler olarak varlık göstermişlerdir. Yerel bazda halkın hem demokratik haklarını etkin bir şekilde kullanarak kendi kendini yönetmesini sağlayabildiği hem de yerelde, hızlı ve etkin bir şekilde hizmet verebildikleri için yerel yönetimler oldukça önemli bir yere sahiptirler. Bugün devlet yapısı içerisinde olmazsa olmaz kurumlardan biri olarak kabul edilen yerel yönetimler, hemen hemen devletlerin çoğunda varlık göstermektedir. Ancak yönetim yapılarının ülkeden ülkeye göre farklılık göstermesi dolayısıyla yerel yönetimlerin konumları, yetkileri, özerklikleri ve merkezi yönetim tarafından yapılan denetimin sınırı da birbirinden farklıdır.

Üniter yapı altında birliğin ve bütünlüğün korunabilmesi için merkezi idare tarafından idari vesayet denetimiyle denetlenen yerel ve bölgesel yönetimler merkezi yönetimden bağımsız olmadıkları gibi merkezi yönetimin hiyerarşik birimleri de değildirler. Ancak yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliğini koruyabilmek için merkezi idare tarafından yapılan bu denetimin sınırlarının iyi belirlenmesi ve kanunlarla güvence altına alınması oldukça önemlidir. Bu kuruluşlar üzerinde yapılan vesayet denetiminin yoğunlaşması durumunda özerklik zedelenebilmektedir. Bu nedenle denetimin sınırlarını çok iyi belirlemek ve kanunlarla güvence altına almak gerekmektedir.

Yerel ve bölgesel yönetimlerin önem kazanarak ön plana çıkmasında Avrupa'nın bütünleşme süreci de önemli bir rol oynamıştır. 1970'li yıllardan itibaren yerel ve bölgesel politikaların canlandırılmaya çalışılması, yapısal fonların oluşturulması, yerel yönetimlerin ön plana çıkma sürecini hızlandırmıştır. Böylece yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler, bugün eskiye oranla önemli bir artış göstermiştir. Görevlerinin ve yetkilerinin artması sonucu yerel yönetimlerin daha etkin ve hızlı hizmet sunabilmeleri için birçok reform yapılmış ve özerkliklerinin kapsamı genişletilmiştir. Yerel yönetimlerin sahip oldukları özerklik dereceleri de ülkelerin sahip oldukları yönetim sistemleriyle yakın ilişki içindedir. Bu ilişki, yerel

yönetimlerin görevlerini, yetkilerini, işleyişlerini ve özerkliklerinin kapsamını da önemli ölçüde etkilemektedir.

Yerel yönetimlerin özerkliklerinin kapsamı ülke içinde demokrasinin hayata geçirilmesi bağlamında da önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerin özerklikleri arttıkça yerel demokrasi de daha geniş tabana yayılacak ve ülke genelinde demokratik bir yönetimin uygulanabilmesi kolaylaşacaktır.

Dünyada birçok yerel yönetim sistemi bulunmaktadır. Page ve Goldsmith'in ortaya koyduğu sistem; üst yönetim kademeleriyle olan ilişki, yerel yönetimlerin yatay yani kurum içi ilişkiler ve daha genel bir sınıflandırma olmak üzere üç ayrı analiz temeline göre sınıflandırlmaktadır. Birinci sınıflandırma yerel yönetimlerin işlevleri, yerelin sahip olduğu takdir yetkisi ve yerel siyasetçilerin merkeze erişimleri olmak üzere üç unsur üzerine kurulmuştur. Bu sistemde Avrupa'da Kuzey ve Güney Ülkeleri arasında ayrım yapılmaktadır. Bu tipoloji yerel yönetim ile merkezi yönetim arasındaki ilişkileri açıklamakta ve dönemin üniter devletleri (İsveç, Norveç, Danimarka, İngiltere, İtalya, Fransa ve İspanya) incelenerek çalışma geliştirilmiştir. Hesse ve Sharpe de yirmi sanayileşmiş Batı ülkesini incelemiş ve bu bağlamda yerel yönetim sistemlerini, amaçları ve yönetemler arası ilişkilerin niteliği bakımından olmak üzere iki kriter temelinde ayrım yapmış ve yerel yönetim sistemini üç grupta toplamışlardır. Birinci grupta, Fransa, İtalya, İspanya, Belçika, Portekiz ve Yunanistan yer almakta ve bu grup "Franco" grubu olarak adlandırılmaktadır. Bu gruptaki ülkelerdeki yerel yönetimler anayasal olarak güvence altına alınmakla birlikte merkezi yönetimin yönlendirmeleri doğrultusunda hareket etmekte ve merkezi yönetim tarafından idari vesayetle denetimiyle denetlenmekte, Page ve Goldsmith'in sınıfladırmasında Güney grubuna karşılık gelmektedir.

İkinci grupta ise, İngiltere, İrlanda, Kanada, Avusturalya, Yeni Zelanda ve bazı açılardan ABD'deki yerel yönetimleri içeren "Anglo" olarak adlandırılan ülkeler yer almaktadır. İkinci grupta yer alan yerel yönetimler yasal ve siyasal statü açısından zayıftır ve anayasal statüleri bulunmamaktadır. Merkez yönetimin yerel yönetimleri

üzerinde idari vesayet denetimini sağlayan bir mekanizma olmadığı için yerel yönetimler merkezi otoriteden görece bağımsız ve özerk hareket etmektedir.

Üçüncü grup ise"Kuzey ve Orta Avrupa" grubudur ve bu grupta İskadinav ülkeleri yer almakta ve bu ülkelerin yanında Almanya, Hollanda, İsviçre ve Avusturya da bulunmaktadır. Bu grupta yer alan yerel yönetimlerin sorumlulukları Anglo grubuna benzemekle birlikte Anayasal olarak yerel yönetimlerin tanımlanması, kamusal hizmetlerin şekillendirilmesi ve yerine getirilmesinde önemli rol üstlenmekte ve bunnla yanında özerk demokratik siyasa-yapım sürecinin merkezi olmayan kademesi olarak ortaya çıkmaktadır. Üç grup içinde en yerelleşmiş ve en özerk grup olarak öne çıkmaktadır (Çam, 2012: 18-21). İtalya ve Türkiye, Hesse ve Sharpe'nin tipolojisi olan ve yerel yönetimleri anayasal olarak güvence altına alan, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi uygulanan "Franco" grubu kategorisini paylaşan ancak çalışmada da gösterileceği üzere farklılıklarıyla tezin çalışma konusu olacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da yerel yönetimlerin önemi üzerinde durmakta ve özerk yerel yönetimler için belirlediği ilkeleri uygulamaya geçirebilmek için çalışmalar yapmaktadır. AYYÖŞ'ü Türkiye 1988 yılında, İtalya ise 1990 yılında imzalamıştır.1948 İtalyan Anayasası'nın Beşinci Bölümü'nün 114. maddesinde:

> "*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." şeklinde yerel yönetimler tanımlanmıştır.*

İtalya üniter yapıya sahip bir ülke olmasına rağmen bölgesel farklılıkların ön plana çıkması ve ülkede ayrılıkçı hareketlerin baş göstermesi sonucunda 1960'lı yıllardan sonra bölgesel yönetimlerin varlığını anayasa ile tanımıştır. Avrupa'nın bütünleşme süreci içerisinde oluşu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel ve bölgesel yönetimlerin üzerinde önemle durması İtalya'yı da reform yapma sürecine

götürmüştür. İtalya, özellikle 1990 yılından itibaren yaptığı reformlarla yerel ve bölgesel yönetimlere önemli yetkiler devrederek bu kuruluşların özerklik alanlarını genişletmiştir.

Türkiye de İtalya gibi üniter yapılı bir devlettir ancak yerel yönetimlerle devlet ilişkilerinin kuruluş ve işleyişi açısından aralarında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Türkiye'de, yerel nitelikteki birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik hayatın gelişmesinde önemli rolü olan yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. 1982 Türk Anayasası'nın 127. maddesinde ise,

> *"Mahalli idareler, il belediye veya köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileridir" şeklinde ifade edilmektedir.*

2000'li yıllarda yerel yönetimlerle ilgili önemli reformlar yapılsa da Türkiye'deki yerel yönetimler İtalya'daki gibi geniş özerkliklere sahip değildir.

Tez çalışmasının amacı, İtalya'daki katı merkeziyetçiüniter yapının giderek yerel ve bölgesel yönetimlere geniş özerklik tanıyan bir yapıya dönüşmesi ve bu dönüşümün İtalya ile benzer yönetim biçimine sahip olan ve yerel yönetimlere ihtiyatla yaklaşarak yerel yönetimler üzerinde yoğun vesayet denetimi uygulayan Türkiye'nin yerel yönetim yapısına ne şekilde yol gösterebileceğisorusuna cevap bulmaktır.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde İtalya'nın yönetim tarihi kısaca anlatıldıktan sonra merkeziyetçi yapısının bugünkü noktaya nasıl geldiğini ve nasıl bir evrilme geçirerek yerel ve bölgesel yönetimlere önemli yetkiler devrettiğinin ve yaptığı reformların üzerinde durularak, yerel ve bölgesel yönetimlerin kuruluşları, organları, görevleri, yetkileri, işlevleri ve özellikle 1990'lı yıllardan sonra merkezi yönetimin mali özerklik üzerine yaptığı reformlar ele alınmış ve mali kaynakları incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde de Türkiye'nin yönetim tarihi ele alınarak yerel yönetimlerin merkezi yönetim içindeki konumu ve özellikle 2000'li yıllarda yapılan reformların üzerinde durularak yerel yönetimlerin kuruluşları, organları, görevleri, yetkileri, işlevleri ve mali kaynakları hakkında bilgi verilerek bugünkü durumu incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise yerel özerklik, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ekseninde incelenmiş ve Türkiye ile İtalya'nın Özerklik Şartı karşısındaki tutumları ve bugünkü durumları ayrıntılı şekilde ele alınmış ve sosyo-kültürel yapıları, tarihleri bakımından birbirine benzerlik gösteren ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış olan İtalya ve Türkiye'nin yerel ve bölgesel yönetimleri özerklik bağlamında idari vesayetle olan ilişki çerçevesinde karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Yapılan reformların, Özerklik Şartı'nın ilkelerinin bu iki ülkenin yerel ve bölgesel yönetim yapılarında neleri değiştirdiği ve yaşanan değişimler sonunda nasıl bir evrilme gerçekleştiği ele alınmıştır. Bu bağlamda iki ülkede uygulanan idari vesayet denetimi, mali denetim ve yargı denetimi incelenmiştir.İtalya ve Türkiye'de yerel yönetim sistemleri; hukuki açıdan, görev ve yetkileri, mali kaynakları açısından, vesayet denetimi, mali denetim ve yargı denetimi ile ilişkilendirilerek karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır. Nihai olarak, İtalya'nın yerel yönetim yapısı, Türkiye için nasıl bir örnek oluşturabilir sorusu yerel özerklik ve idari vesayet denetimi ilişkisi üzerinden yanıtlanmaya çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1.İTALYA'NIN ULUSALTI YÖNETİM SİSTEMİ

1.1.İTALYA'NIN YÖNETİM TARİHİ

İtalya'nın yönetim yapısının bugünkü halini almasında tarihsel gelişmelerin önemli payı bulunmaktadır. İtalya, yüzyıllar boyunca çok çeşitli Avrupa uygarlıklarına ev sahipliği yapmıştır. Etrüskler ve Antik Romalıların İtalya topraklarını kendilerine yurt edinmelerinin yanı sıra, Rönesans hareketi de İtalya'nın Toskana bölgesinde doğmuş ve tüm Avrupa'ya buradan yayılmıştır. İtalya'nın başkenti Roma, yüzyıllar boyunca Batı uygarlığının merkezi olmuş, mimaride barok üslubunun doğuşuna tanıklık etmiş ve eskiden beri Katolik Kilisesi'nin merkezi olmuştur (Büyük Larousse, 1986: 5970).

İtalya'nın yönetim tarihinde dönüm noktası sayılabilecek rejim değişiklikleri görülmektedir. Bu önemli rejim değişikliklerine rağmen yarımada üzerindeki toplumsal ve ekonomik yapı bu dönüşümlere sistemin merkezindeki kurumlar kadar hızlı tepkiler verememiş ve bu nedenle de sistemin evrimi istikrarlı bir seyir izlemiştir. Bölgeler arasında önemli farklılıkların olması da bu istikrarlı değişimi desteklemiştir. İtalya yönetim tarihi boyunca; Liberal dönem, Faşist dönem ve Yeniden yapılanma dönemi olmak üzere üç önemli dönemden geçmiştir (Türker, 2002: 484-485).

Kuzey ve Orta İtalya'daki komün uygarlığı ile Güney İtalya'da geçerli olan feodalizm arasında ekonomik ve sosyal açıdan farklılıkların olması İtalya'nın devletleşme sürecini Avrupa kıtasında bulunan diğer devletlere göre geciktirmiştir. Papalık yarımadanın bölünmüşlüğünden istifade eden ruhani olduğu kadar, dünyevi de bir otoritedir. 19. yüzyıldaki devletleşme sürecinin öncesindeki birkaç yüzyıl boyunca sosyal değişim oldukça yavaş gerçekleşmiştir (Türker, 2002: 484). Kuzey ve Orta İtalya'daki kültürel ve ticari yapı, toprağa ve çeşitli imtiyazlara sahip aristokrat bir sınıfın doğmasına yol açmıştır. Bu nedenle İtalya'da millet kavramına hazır olmayan bir toplum yapısı ortaya çıkmıştır (Büyük Larousse, 1986: 5966).

Liberal dönemde, İtalyan Devleti'nin kurulmasından bu yana var olan bölgesel farklılıklar tek çatı altında toplanmış, ekonomik ve siyasal anlamda uzlaşma sağlanmıştır. Liberal siyasal yöneticiler ülkedeki bölgesel farklılıkların ulusal birliği bozabileceği tehlikesiyle yerelleşmeye karşı çıkmış, merkeziyetçi bir yapının varlığını savunmuştur (Türker, 2002: 485). Fransa'daki merkezi yapı örnek alınarak iller kurulmuş ve başına vali atanmıştır (Tuncer, 2010: 247). Merkezi hükümet, etkin bir idari yapının kurulmasını sağlayarak hukuk sistemini ve eğitimi standartlaştırdı. Ancak İtalya gibi bölgeler arasında çok büyük farklar ve dengesizlikler olan bir devletin idari yapıyı standartlaştırabilmesi için çok çaba sarf etmesi gerekmektedir. Merkezi hükümet giderek yerel ihtiyaçları karşılamakta zorlanmaya başlamasına rağmen yetkilerini yerel ve bölgesel yönetimlerle paylaşmak konusunda pek de istekli olmamıştır (Tuncer, 2010: 247).

19. yüzyılın sonlarına doğru İtalya'daki siyasal akımların çeşitlilik göstermeye başlamasıyla birlikte Liberal sisteme karşı yeni görüşler ortaya çıkmıştır. Bu görüşlerin içinde en güçlü olanı ise sosyalist akımdır. Sosyalist akım kendini daha iyi ifade edebilmek için 1892 yılında Sosyalist Parti'yi kurdu. Bir yandan da liberal kesim içinden çıkan milliyetçi akım da gittikçe güçleniyor ve liberal kesim üzerinde baskı kuruyordu. Liberal yöneticilerin üzerindeki baskının artması sonucunda 1912'de genel oy prensibi kabul edildi. Böylece İtalya'da çok partili sistem benimsenerek parlamenter sistem kuruldu ancak bu durum faşist rejimin gelmesine engel olamadı ve 1922 de Mussolini'nin yönetiminde faşist rejim kuruldu. Faşist rejim süresince 1948 İtalyan Anayasası'nın siyasal kurumları şeklen korunmuş, ancak bu kurumlara zamanla korporatif devletin gerekli kıldığı yeni kurumlar eklenmiş ve eski kurumlardan bazılarının da kuruluş biçimi değiştirilmiştir (Con, 2008: 74). Faşist yönetim döneminde iki temel yerel yönetim yerel yönetim birimi olan komün ve il, bütçe ve diğer mali konular dışında merkezi yönetim tarafından görevlendirilen valinin keyfi yönetimine bırakılmıştı (Türker, 2002: 485). Bu dönemde yerel yönetimler, idari organlara sahip olmalarına rağmen kendi başlarına karar verme yetkisine sahip değillerdi. Faşist yönetimin yoğun merkeziyetçi baskısıyla karşı karşıya kalan yerel yönetimlerin, bu dönemdeki merkezileşme

baskısına dayanabilmesi, bölgesel kültür ve bağımsızlık kalıntılarını büyük ölçüde kaybetmediğini gösterir (Rossi, 1935: 659-660).

Üçüncü dönem ise yeniden yapılanma dönemidir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra İtalya'nın yönetim yapısındaki değişmeler diğer Avrupa ülkelerine göre daha yavaş olmuştur. Faşist yönetimin çökmesi, 1948 yılında Cumhuriyet'in ilanı ve ilk genel seçimlerin yapılışı İtalya'nın yönetim yapısındaki temel değişimlerdir. Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle Faşist rejim tamamıyla yok olmamıştır ancak yasal olarak Cumhuriyetle yönetilen bir ülkenin varlığı kabul edilmiştir. Bu nedenle bu döneme 'yeniden yapılanma dönemi' denmektedir. Faşist rejimin son bulduğu dönemde, İtalya'yı Müttefik Devletler işgal etmiş ve Kraliyeti tanımışlardır. Fakat Kraliyet, siyasal sistemi temsil eden bir unsur değildi. İtalya'nın durumunun savaşta oldukça kötüleşmesi, faşizm öncesi döneminin politikacılarını bir araya getirdi ve bu politikacılar altı partiden oluşan Ulusal Kurtuluş Komitesini kurdular. Bir direniş hareketi olarak kurulan Komite başlangıçta Kraliyet'e karşıydı ve sonunda 1944 yılında hükümete girdi. Bu hareketin başında Komünistler vardı ve Alman işgaline karşı silahlı mücadeleye öncülük ettiler, fakat Kraliyet'e karşı bir direniş göstermediler. Tüm bu olanlardan sonra 1945 yılında İtalya tekrar bağımsızlığına kavuştu ve Krallık yönetimi halk oylamasıyla kaldırılarak Cumhuriyet yönetimi kuruldu. Faşist yönetim döneminde yaşanan olumsuzluklardan dolayı İtalya'da Cumhuriyete dayalı demokratik yönetim anlayışının sadece elit tabaka tarafından değil tüm halk tarafından kabul edildiğini söylemek mümkündür. Faşist yönetimden Cumhuriyete dayalı demokratik yönetime geçen İtalya'daki bu dönüşüm diğer ülkelere göre çok hızlı gerçekleşmiş ve geniş halk kitlelerine yayılmıştır (Türker, 2002: 486).

Referandum ile ülkenin yönetim sistemi olan monarşinin yerini Cumhuriyet yönetimi almıştır. İtalya bugün de kullandığı İtalyan Anayasası'nı 1 Ocak 1948 tarihinde kabul etmiştir ve bu anayasaya göre Cumhurbaşkanı, Parlamento tarafından atanır. Yasama organı, Meclis ve Senato olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, her iki meclisin de desteğini almış olan Başbakan ve kabinenin atamasını yapar.

1.2.İTALYA'DA BÖLGE VE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

İtalya'da yerel yönetimlerin tarihi 12. yüzyıla kadar uzanmaktadır. Yerel yönetimle merkezi yönetimi belirleyen olgu 1802'den 1814'e kadar süren Napolyon egemenliği döneminde kurulan Bonapartist idari yapılanması olmuştur (Toksöz vd., 2009 : 97). İtalya'da farklı yönetim geleneğine sahip prensliklerin bir araya getirilerek üniter bir yapı kurulması pek kolay olmamıştır. Piedmont diğer İtalyan bölgelerine göre daha güçlü olması nedeniyle ön plana çıkmış ve Fransa'nın güçlü merkezi yapısı örnek alınarak ülke sınırlarını bütün İtalyan yarımadasını kapsayacak şekilde genişleterek üniter yapıyı kurmayı başarmıştır (Tuncer, 2010: 243). Kıta Avrupası'nda bulunan diğer ülkelere göre ulusal birliğini geç tamamlayan İtalya, birliğin tamamlanmasından hemen sonra merkeziyetçi bir yönetim sistemine geçmiştir. İtalya'nın birleştirilerek tek bir devlet olarak ortaya çıkan merkeziyetçi yapısı 1861'den sonra değiştirilememiş ve İtalya 1865 kararnamesiyle üniter devlet biçimini kurmuştur (Nalbant, 1996: 19). Faşist diktatörlük yönetiminin ardından 1948 yılında yapılan halk oylaması ile de demokratik rejime geçilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 150).

Faşist rejime ve 19. yüzyıl merkeziyetçiliğine karşı çıkılması nedeniyle İtalya'nın devlet yapısı merkeziyetçi yönetim biçiminden bölgeselleşmeye doğru bir yol izlemiştir. İtalyan hükümetinde meydana gelen sorunlar karşısında sisteme eleştiriler getirilmiş ve İtalya'da Faşizmin var olmasının nedeni olarak bölgeselleşme eksikliği gösterilmiştir (Nalbant, 1996: 19). II. Dünya Savaşı sonrasında yapılan Anayasa görüşmelerinde sol kesim bölgeselleşmeye kuşkuyla yaklaşırken, Hristiyan Demokratlar bölgeselleşmeden yana tavır sergilemişlerdir. Çünkü İtalyan Hristiyan demokrat hareket, faşizmin doğuşunun nedenlerinden biri olarak bölgeselleşme eksikliğini göstermiştir. Bununla birlikte merkez sağ ilk seçimlerde duruşunu değiştirmiştir. Bir yandan da İtalyan Komünist Partisi daha önce reddettiği bölgeselleşme fikrine artık sıcak bakmaya başlamış ve bölgeselleşmenin ekonomik planlama temelinde savunuculuğunu yapmıştır. İtalya'nın içten farklılaştırılmış kimliği, kültürel ve dilsel çeşitlilikleri, Kuzey-Güney ayrımı ve kuşkusuz tarihsel

köklerinin varlığı bölgeselleşme taleplerini artırmıştır (Huysseune, 2009: 9). Bu noktada Sicilya'da baş gösteren ayrılma isteği de bölgeselleşme sürecini hızlandırmıştır. İtalyan bölgeselleşmesinde,(Sicilya ve Sardenya gibi adaların dışında) var olan bölgeselleşmenin kültürel ya da etnik farklılıklar üzerine kurulmadığını söyleyebiliriz. Bölgeselleşme yerinden yönetimi ve yerel özerklikleri güçlendirmek için kurulmuş ve bölgelerin sınırları, idari sınırlar esas alınarak belirlenmiştir (Nalbant, 1996: 19).

1948 İtalyan Anayasası'na göre; "devlet tek ve bölünmez olarak tanımlanırken bunun yanında yerel özerklikleri de tanır ve bu özerkliklerin yerine getirilmesine yardım eder" şeklinde devletin yapısı ifade edilmiştir. Anayasa kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerinden yönetim ilkelerinin en geniş biçimde uygulanmasını gerekli görür.

İtalya'da bölgesel yönetimler yasal dayanak kazanana kadar birçok engelle karşı karşıya kalmıştır. Merkeziyetçi yönetim yapısının bölgesel yönetimle tehlike altına girebileceği ve ulusal bütünlüğünün bozulması korkusuyla bölgesel yönetimlere uzun süre olumlu bakılmamış ve ülkeyi yöneten elitlerin çoğu tarafından tehdit olarak algılanıp bölge yönetimlerine karşı çıkılmıştır (Olivetti, 2014: 148).

Bir başka görüşe göre de mevcut illere bölgesel yönetimlerin eklenerek yönetimde yeni bir kademe oluşturarak daha karmaşık hale getireceğini ve yerel taleplerin merkezi yönetime ulaşmasının bölge kademesiyle zorlaşacağı savunulmuştur.

Bu olumsuz görüşlere karşın bölgesel yönetimlerin hızla sanayileşen ülkenin idari yapılarını daha etkin hale getireceğini ve yönetim mekanizmasına dâhil edilerek yeni kademe ile yönetimin demokratik boyutunun güçlendirileceğini savunan olumlu görüşlerde mevcuttur (Tuncer, 2010: 247).

İtalya'da yerel yönetimler, Anayasa'nın Beşinci Bölümü'nde 114 – 133. maddelerinde düzenlenmiştir ve 114.maddede:

> *"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." şeklinde yerel yönetimler tanımlanmıştır (1948 İtalyan Anayasası, m. 114).*

İtalyan Anayasası yerel yönetimleri; bölgeler, iller ve komünler olarak tanımlasa da devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesi varlığını korumaktadır. Anayasada yer alan ilkelere göre bu yapılar kendi statüleri, yetkileri ve ayırt edilebilir işlevleri ile görece özerktir.

1982 yılında çıkarılan Yerel Yönetimler Yasası ile belediyeler ve iller daha güçlü konuma getirilmiştir. Bu yasa ile iller, belediye ve bölgeler arasında köprü oluşturmuştur. Belediyelere ise bu yasa ile yeni görevler verilmiş, öz kaynak sağlanmış ve yeni yetkiler tanınmıştır (Koçak, 2013: 400).

Yerinden yönetim ilkesine göre, İtalyan Cumhuriyeti'nin özerklik tanımlaması yönetim yetkilerine sahip iller ve belediyelerdir. 2001 yılında Anayasanın 114. maddesinde yapılan değişiklikle İtalyan Cumhuriyeti'nin yönetim birimleri; belediyeler, iller, metropol kentler, bölgeler ve devlet olarak anayasada yer almıştır. 2001 yılında yapılan anayasal reformla yerel yönetimler daha fazla güç elde etmiş ve bölgeler, bölgesel politika planlamasında önemli rol oynamıştır (UCLG, 2004: 3). Eşit düzeyde özerk organları olan egemen devletin konumu ve gücü anayasa ile sınırlandırılarak belirlenmiştir (Olivetti, 2014: 148).

1946-1948 yılları arasında dört ve 1963 yılında da bir bölgeye özel statü verilmiş, İtalya'da 1970'lerin sonunda beş özel statülü bölge ortaya çıkmıştır. Bu bölgeler: Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Haut Adige, Friuli Venezia Giula, Sicilya'dır.

Ülke üniter yapılıdır ve milliyet kavramı anayasada yer almamaktadır; bunun nedeni ise İtalya'da var olan bölgelerin meşruluğunun milliyet kavramıyla tanımlanmamış olmasıdır. Anayasa milliyet kavramını öngörmemiştir; ancak Anayasanın 6. maddesinde "Cumhuriyet, dil azınlıklarını uygun tedbirlerle korur" ifadesi yer almaktadır (1948 İtalyan Anayasası, m.6). Bu ifadeyle ülkede yaşayan azınlık haklarını güvence altına aldığının ve kültürel kimliği olan bölgeleri koruduğunun göstergesidir.

Üniter yapı korunmaya çalışılırken bir yandan da özel statülü bölge yönetimlerine önemli yetkiler aktarılmıştır. İtalyan hükümeti, 1970'li yıllarda sağlık sistemi, mali sistem ve bölgesel sistem olmak üzere üç önemli reform yapmıştır. Yerelleşme süreci 1977 ve 1998 yıllarında devam etmiştir. Yönetim reformu 1979-80'li yıllarda başladı ve 1990'lara kadar boş bir şekilde kalmıştır (Meneguzzo vd., 2010: 14).

1972 ve 1977 yıllarında normal statülü bölgelere merkezden idari yetki devri yapılmış ve bu düzenlemelerle anayasal olarak bölgeler idari yönden resmen özerk hale gelmiştir (Kansu, 2013: 102). 1975 yılında yapılan seçimleri solun kazanmasıyla bölgelere yetki aktarımı yapılmaya devam edilmiş ancak bu durum Soğuk Savaş'ın etkisiyle çok uzun sürmemiş ve 1980'li yıllarda bölgeselleşme konusunda geri adım atılmıştır. Bunun sonucu olarak, bölgeler ekonomik kaynaklarını merkezden almaya başlamıştır. Kuzey ve Güney arasındaki kaynak paylaşımı ile ilgili anlaşmazlık ortaya çıkmış; Kuzey İtalya, Güney İtalya'nın kendi kaynaklarını sömürdüğünü ileri sürmüş ve bu durumun sonucunda 1990'ın ortalarında Kuzey İtalya'da Lega Nord (Kuzey Ligi) Partisi güçlü ayrılıkçı bir siyasi parti olarak ortaya çıkmıştır (Toksöz vd., 2009: 93). Lega Nord Partisi kuzeyin üstünlüklerini savunurken güneyi de şiddetle eleştirmiştir. Bunun yanında Lega Nord Partisi'nin tartışmalarının merkezinde kamusal politikalar yer almıştır (Huysseune, 2009: 9).O dönemdeki yolsuzluklar nedeniyle diğer partiler oy kaybederken Lega Nord yükseliş göstermiştir. Bu parti, Avrupa Komisyonu'nun 1985'te imzaya açtığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı desteklemiş ve Avrupa Birliği'nin bölgesel ve yerel yönetimlerini destekleyen politikalarını izlemişlerdir (Kansu, 2013: 102). Avrupa Birliği politikalarıyla, bölgesel ve yerel yönetimlerin özerkliklerinin önemi ön plana

çıkmıştır. Böylece İtalyan Anayasası'nın yerel ve bölgesel yönetimlere belirli konularda sağladığı özerkliğin yeterli olmadığı görülmüş ve bu durumu düzeltmek için yeni düzenlemelere gidilmiştir. 1990'lı yıllarda desentralizasyona yönelik önemli adımlar atılmıştır (Tabossi, 2007: 1). 1990 yılında referandum yapılarak yerel yönetimler güçlendirilmiştir.142/1990 sayılı kanunla yerel yönetimlere idari ve mali anlamda önemli yetkiler verilerek özerkliğin kapsamı genişletilmiştir (Iannello, (yk.): 2). Bunun yanında yerel yönetimlerin yetkilerinin merkezi yönetim tarafından öncelikli kontrolünün önüne geçilmesi amacıyla metropol şehirler kurularak yetkilerin metropol şehirlere aktarılması kararlaştırılmıştır.

Merkeziyetçi idarenin yetersizliklerini gidermek için özellikle 1990 ve 2001 yıllarında yapılan reformlar yerel yönetimler için oldukça önemlidir (Celata&Coletti, 2014: 396). 1972 ve 1990 yılları arasında merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere tarım, sağlık, inşaat ve toplu taşıma alanlarında önemli yetki aktarımı yapılmıştır. Ancak merkezi hükümet tarafından yerel yönetimlere oldukça sınırlı yetkiler verilmiş ve yerel yönetimler merkezi hükümet tarafından kontrol edilmeye devam edilmiştir (Vesperini, 2011: 6).

On beş yıldan fazla bekledikten sonra 1990 yılında yeni yerel özerklik sistemi kanunlaşmıştır. 1990 ve 1997 yılları arasında bölgelerin ve belediyelerin mali özerkliği ciddi ölçüde artırılmıştır. 1990 yılında yapılan reformlarla yerel yönetimlere gerçek anlamıyla özerkliğin verildiğini söylemek mümkündür. 1993 yılında çıkarılan kanunla belediyelerin ve illerin daha sonra da 1995 ve 1999 yıllarında çıkarılan kanunlarla bölgelerin kurumları çoğunluğun seçimiyle; kendi kurumlarını, meclis sandalyelerini ve yöneticilerini seçebilmelerine yasal dayanak oluşturulmuştur. İtalya, yerel yönetimleri daha özerk birimler haline getirebilmek için anayasada yaptığı reformlara 2000'li yıllarda da devam etmiş; bölgesel kalkınma politikalarına önem verilerek İtalya'da bölgesel dönüş uygulanmıştır.

2001 yılında, bölgesel yönetimlerin gücünü önemli ölçüde arttıran ve İtalya Cumhuriyeti'nin yapısını federal bir devlet yapısına benzer kılan anayasal reformlar yapılmıştır (Tabossi, 2007: 1). Merkezi hükümet, 1999 ve 2001 yılları arasında

yaptığı reformlarla, yerel yönetimler lehine anayasadaki özerklik sorunlarına çözüm getirmiştir. İlk olarak 1999 yılında olağan bölgelerin yasal özerkliği genişletilmiş ve daha sonra anayasal kanunun (3 nolu), 18 Ekim 2001 tarihinde 1948 Anayasası'nın 5. başlığında düzenlemeler yapılmıştır. 2001 yılında yapılan anayasa reformu ile yerel yönetimlere daha fazla özerklik verilerek yerel yönetim organları üzerinde durulmuş ve yasama gücünün sadece devlete ait olmadığı önemle belirtilmiştir (Gardini, 2011: 2). Bunun yanında,

> "*2003 yılında İtalyan Anayasa Mahkemesi, merkezi yönetimin yanında tüm yerel yönetimlerin özerk kuruluşlar olarak kendi statülerini kendilerinin belirleyebileceğine karar vermiştir"(Toksöz vd., 2009: 93).*

Yeni anayasal kanunun temel özellikleri, bölge ve yerel yönetimlerin yasama yapma ve idari yönetimleri üzerindeki engelleyici kontrolün kaldırılması, bölgesel ve yerel yönetimlerin mali özerkliğinin genişletilmiş olmasıdır. 2001 yılına kadar yapılan anayasal reform 2005 yılında parlamento tarafından düzenlendi ve 2006 yılında halk oylamasına sunuldu. 2006 yılında yapılan referandum sonucunda bu değişiklik reddedildi. 2001 yılında yapılan anayasal değişiklik eğitim alanında önemli etkilere sebep oldu, yerel yönetimlerin etkisini artırırken aynı zamanda eğitim enstitülerinin özerkliğini sağlamlaştırdı (Vesperini, 2011: 8). İtalyan Anayasası'nın 119.maddesinde bölgelerin mali özerkliğine ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Bölgeler mali özerkliğe sahiptirler ve görevlerini yerine getirirken ihtiyaçları olan mali kaynağı özel vergilerden ve devlet vergilerinden alabilirler. Bazı durumlarda bölgelere özel gelirler de ayrılabilir. Aynı zamanda kendine ait malvarlığına da sahiptir. Fakat bölgeler kendi mali sınırlarını belirleyemezler, bu yetki onlara tanınmamıştır. Bölgeler, bölgelerarası ithalat, ihracat ve transit vergileri koyamaz ve kişilerin, eşyaların serbest geçişlerine engel teşkil edecek tedbirler alamazlar. Aynı zamanda vatandaşların ulusal toprakların herhangi bir yerinde çalışma haklarını sınırlayamazlar (1948 İtalyan Anayasası, m.120).

Tablo1: İtalya'nın Ulusaltı (Yerel) Yönetimlerinin Bilgileri

	Ortalama	**En az**	**En çok**
Bölgeler (Km²)	15.063	3.205	25.708
İller (Km²)	3.262	212	7.520
Belediyeler (Km²)	37	0.10	1.507.60

Kaynak: OECD, 2014.

Tablo 2: İtalya'da Ulusaltı (Yerel) Yönetimlerin Nüfus Bilgileri

	Ortalama	**En az**	**En çok**
Bölgeler (Kişi)	2.887.381	115.996	5.853.902
İller (Kişi)	606.068	94.146	3.986.838
Belediyeler (Kişi)	7.129	30	2.791.354

Kaynak: OECD, 2014.

Tablo 3: İtalya Bölgelerindeki İl ve Belediye Sayıları ve Bölge Nüfusu

Bölge	İl Sayısı	Belediye Sayısı	Bölge Nüfusu
Abruzzo	4	305	1.272.387
Basilicata	2	131	624.519
Calabria	3	409	2.153.656
Campania	5	551	5.853.902
EmiliaRomagna	8	341	3.928.744
Friuli-Venezia Giulia	4	219	1.201.027
Lazio	5	376	5.191.482
Liguria	4	235	1.719.202
Lombardia	9	1.546	8.939.429
Marche	4	246	1.435.574
Moliçe	2	136	336.456
Piemonte	6	1.209	4.356.227
Puglia	5	257	4.081.542
Sardegna	4	375	1.664.373
Sicilia	9	390	5.196.882
Toscana	9	287	3.562.525
Trentino-Alto Adige	2	9	891.421
Umbria	2	92	822.765
Valle d'Aosta	1	74	115.996

Veneto	7	582	4.398.114
Toplam: 20	95	8.100	57.746.163

Kaynak: OECD, 2014.

Tablo 4: İtalya'daki Belediyelerin Nüfus Gruplarına Göre Sayısal Durumları

Nüfus Grupları	**Belediyelerin Sayısı**	**Nüfus**
1.000'den az	1.935	1.099.757
1.000-4.999	3.964	9.755.976
5.000-9.999	1.166	8.156.912
10.000-49.999	898	17.599.150
50.000-99.999	87	5.739.301
100 000'den fazla	50	15.395.067
Toplam	8.100	57.746.1 63

Kaynak: OECD, 2014.

1.2.1.BÖLGE (REGIONI) YÖNETİMİ

Anayasanın 114. maddesinde tanımlanan yerel yönetim birimlerinden biri de bölgelerdir. Bölge, belediyelerden ve illerden daha geniş alana sahip, yasama ve idari yetkileri ve aynı zamanda seçilmiş organları olan özerk coğrafi birimlerdir. İtalya'da her bölge idaresi kendi statüsüne sahiptir. Bundan dolayı da bölgelerin organizasyon yapıları ve görevleri bölgeden bölgeye değişiklik göstermektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 152).

Resim 1: http://www.maps-of-europe.net/maps-of-italy, (5.11.2016).

Bölgeler anayasada iki kademeli olarak düzenlenmiştir: Özel bölgeler ve olağan bölgeler. Özel bölgeler, 1946'dan 1963 yılına kadar süren mücadeleler sonucunda hayata geçirilmiştir. Olağan bölgelerin hayata geçirilmesi çok kolay olmamış ancak 1960'lı yılların sonlarına doğru uygulamaya geçirilmiştir. 1960 yılından bu yana İtalya'da toplamda yirmi tane bölge bulunmaktadır. Özel statülü bölgeler beş tanedir. Bunlar: Sicilya, Sardenya, Trentino-Haut Adige, Friuli-Venezia Giulia, Valleed'Aoste bölgeleridir. Trentino-Alto Adige bölgesinin doğal statüsü zamanla Almanca konuşan azınlıkları Avusturya hükümetinin desteklemesiyle değişmiştir (Loughlin, 2001: 215). Trentino-Haut Adige'de bölge yönetimi diğer özel statülü bölgelerden farklı olarak ayrı ayrı özerk illere sahiptir. Bunun nedenlerinden biri bölgede İtalyanca ve Almanca dillerinin konuşulması, kültürel farklılıkların fazla olmasıdır. Bir diğer nedeni ise, 1970'li yıllardan bu yana merkezden yetki ve görevler artan bir şekilde bölgelere aktarılmış ve bölgesel güç artarak dilsel ve

kültürel farklılıkları ön plana çıkarmıştır. Bunun sonucunda da bölge, Trento ve Bolzano olarak iki özerk ile bölünmüştür (Hine, 1993: 258).

Valle D'Aosta' da Fransızca ve İtalyanca olmak üzere iki dil konuşulmaktadır. Bunun yanında bir de Friuli Venezia Giulia bölgesinde de Slovak dilini konuşan İtalyan vatandaşları bulunmaktadır (Kansu, 2013: 141).

Bu beş bölgeye özel bölge denmesinin nedenlerinde biri, ilk kurulan özerk bölgeler olması ve diğer önemli nedeni ise, yasama yetkilerinin genişliği, statülerinin anayasal değeri yönünden diğer bölgelerden ayrılmasıdır. Özel statülü bölgelerin kurucu belgesi statüler, özeldir ve anayasal yasalarla kabul edilir. Olağan bölgeler ise on beş tanedir. Olağan bölgelerin kurucu belgeleri olan statü, bölge meclisi tarafından kabul edilir ve bir cumhuriyet yasasıyla onaylanır (Nalbant, 1996: 22).

Özel statülü bölgeler ve olağan bölgeler arasındaki en önemli fark kurucu yasalarının kabulündedir. Özel statülü bölgelerin statüleri anayasal değerdedir ancak olağan bölgelerin statüleri cumhuriyet yasalarıyla eşdeğerdir. Bu durumun nedeni özel statülü bölgeler olan Valleed'Aoste bölgesi 1945'te, Sicilya bölgesi 1946 yılında kararnamelerle kurulmuştur. Anayasanın kabulünden önce de bu bölgelerin kurucu yasaları vardır. 1948 yılında Anayasanın kabulüyle birlikte bu iki yasa yürürlükten kaldırılmış ve dört özel bölgenin statüleri anayasal yasalarla kabul edilmiştir. Beşinci özel statülü bölge Friuli-Venezia Giulia'nın statüsü de 1963 yılında kabul edilen bir anayasal yasa ile yürürlüğe girmiştir. 1971 yılında Trentino-Alto Adige bölgesi özerk iki ile bölünmüş ve bu iki özerk il birçok bölgesel sorumluluğu üstlenmiştir.

Statüsü anayasa ile eş değer olan Sicilya, özel bölgelerin arasında ayrı bir yer tutar. Sicilya'da ki bölgesel organların adları diğer özel statülü bölgeler ve olağan bölgelere göre farklıdır. Sicilya'da Bölge Kurulu yerine Meclis; kurul üyesi yerine milletvekili; bölge cuntası yerine hükümet denmektedir. Bölge milletvekilleri de hemen hemen diğer parlamenterlerle aynı haklara sahiptir ve bölgeler için tipik bir durumdur. Sicilya yasasını Sicilya Parlamentosu çıkarır ve bölge başkanı da diğer bölge başkanlarından farklı yetkilere sahiptir. 1948 Anayasası seçilmiş bölgesel hükümetlere, sağlık, konut, kentsel planlama, tarım, kamu işleri gibi alanlarda

yetkiler vermiştir (Putnam, 1983: 57). Özel statülü özerk bölgelerin bölgesel ekonomisi, bölgesel siyaseti, konseylerinin seçimiyle ilgili düzenlemeleri, organlarının denetimi, özerk bölgelere tahsis edilmiş bölgesel yetkilerin korunması ve yönetimi bu özel bölgelere aittir. Bu bakımdan olağan bölgelerden ayrılır (Kansu, 2013: 152).

1970'de İtalya'da bölgesel yönetimlere yönelik bazı yasalar çıkarıldıktan sonra, aynı yıl ilk bölgesel ölçekli seçimler yapılmış ve bölgesel yönetimlerin sınırlı yasama yetkilerini kullanmalarının önü açılmıştır. İkinci olarak da 1975 yılında anayasanın genel çerçevesi içinde kalmak şartıyla yasama yetkilerinin verilmesiyle olmuştur. 1977 yılında ülke bütçesinin yaklaşık dörtte birinin bölgesel yönetimlere ayrıldığı ve bölgesel yönetimlerin karar verme süreçlerindeki aktif katılımcı konumunun kurumsallaştırılması ile üçüncü adım atılmıştır (Tuncer, 2010: 248).

Bölgeler üç tür yasama yetkisine sahiptir. Özel statülü bölgeler, bu üç tür yasama yetkisine sahip iken, olağan bölgeler sınırlı olarak yetki kullanabilirler.

Yasama türleri şunlardır:

1. Özel: Tam münhasır yetki. Bir başkası kullanamaz.
2. Ortak/ Yarışmacı Yetkiler: İkisi de aynı anda yetkili.
3. Bütünleştirici: Birbirini tamamlayıcı nitelikteki yetki (Olivetti, 2014: 147).

Bölgeler yasama yetkilerinin çoğunu 'ikisi de aynı anda yetkili' olarak kullanırlar. Tamamlayıcı, bütünleştirici yasamada bölgeler ulusal yasalara uyarlar (Koçak, 1996: 63). Özel statülü bölgelerin yasama yetkisi anayasanın117. maddesinin dışına taşabilir. Özel statülü bölgeler, birinci özel yasama yetkisini kullanır ve bu konuda özel statülü bölgelerin yasama yetkisi 'devlet yasaları ile saptanan ilkeler' sınırlaması dışındadır ve sadece anayasanın ve anayasanın öngördüğü düzenlemelere uygun olmak durumundadır. Bu durumda özel statülü bölgeler devletin çerçeve yasalarına tabi olmadan, bölgesel yasama yetkisini kullanabilmektedirler.

İkinci yetki alanında ise, ilke kurallar ulusal yasalar tarafından konulacak; bölgeler de detaylı kuralları düzenleyebilecektir. Ancak önemli olan nokta; bu durumda

bölgelerin ilke kuralları koyamadığı gibi devletin de detay kuralları koyamamasıdır. Çünkü bu noktada ortak alan ikiye bölünmüştür. İtalyan Anayasası bu ilişkinin korunmasına önem vermektedir. Bölgeler bu yetki alanında ancak ulusal yasalar söz konusu ise, bölgesel yasa çıkartma yetkisine sahip olmaktadır.

Üçüncü yetki alanı ulusal yasa koyucunun uygulama amaçlı olarak ona delege ettiği yetkilerdir. Anayasaya göre, cumhuriyet yasalarını bölgesel yasalar aracılığıyla uygulama yetkisi bölgelere delege edilebilir. Bu alanda bölge yasaları ulusal yasaların altında teknik düzenleyici işlemler görünümünde olacaktır (Nalbant, 2012: 297).

2001 yılında 3/2001 nolu kanun Anayasa'nın 5. başlığında yapılan değişiklik bölgesel ve ulusal güçlerin dağılımına yenilik getirmiştir. Anayasa'nın 117. maddesinde devletin yasama gücünün nelerle sınırlı olduğu sayılmış bunlar dışındaki yetkilerin bölgelere ait olduğu ifade edilmiştir. Yapılan bu değişiklikle devlet ve bölgeler arasındaki dağılım önceki devlet-bölge ilişkisini tamamen değiştirmiştir. Bu düzenleme, bölgesel yasama hareketleri ancak özel ve kısmi bir yetkinin devletin ulusal yasamasına bırakılması halinde kısıtlanabilmesini olanaklı kılmaktadır (Kansu, 2013: 149).

Özel statülü bölgelerin yasaları ulusal yasalarla eş düzeyde işlemlerdir; ancak olağan statülü bölgelerin yasaları ulusal yasaların altında olan işlemler niteliğindedir. Bu alanda ulusal yasalar çerçeve-yasa niteliğinde temel ilkelerin belirlendiği hukuki düzenlemeler olmak durumundadır. Ulusal ve bölgesel yasalar Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmektedir. Anayasa Mahkemesi, idari yargı denetimi değil; ortak alanda değişik düzeylerde yetkiler kullanan iki yasa koyucunun yasa niteliğinde iki işleminin anayasaya ve öngörülen yetki paylaşımına uygunluğunu denetlemektedir.

İtalya'da merkezi hükümet adına bölgelere atanmış ve önemli yetkileri bulunan hükümet komiserleri de görev yapmaktadır. Hükümet komiserleri bölgesel yönetimlere verilmemiş idari görevleri yürütmenin yanında, merkezi yönetimle eşgüdümün sağlanması ve bölge yönetiminin denetimiyle de görevlendirilmişlerdir (Karaarslan, 2007: 68).

Anayasa Mahkemesi, ulusal yasama yetkisi ve bölgesel yasama yetkisi arasındaki yetki alanını belirlemede oldukça önemli bir yere sahiptir. 1970'li yıllarda yasama alanında önemli bir yenilik yapılmıştır. Bu yenilik devlete, yasama işlemi niteliğinde dahi olmadan, Bakanlar Kurulu işlemleriyle bölgesel etkinlikleri ''yönlendirme ve eşgüdümlendirme'' yetkisi verilmesidir. Bazı istisnai durumlarda bu yetki Başbakan veya ilgili bakana delege edilebilmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin bu yasaları anayasaya uygun bulması ile bölgeler üzerinde denetimin sıklaştığı söylenebilir. Fakat hükümete tanınan bu yetkinin sınırları vardır. İlk olarak yasallık yönünden ve ikinci olarak da bölgesel özerklik yönünden sınırlıdır (Nalbant, 2012: 298-299).

Bölgesel ve yerel yönetimlerin güçlendirilmeleri için 1990 yılında çıkarılan yasayla vatandaşın yönetime daha aktif katılımı sağlanmış, bölgesel kademe güçlendirilerek merkezi yönetim ile bölgesel yönetim arasındaki ilişkilerin daha iyi yürütülmesi için düzenlemeler yapılmıştır. Böylece bölgesel yönetimler hem merkezi yönetim karşısından hem de yerel yönetimler karşısında güçlenmiştir. Bu yasada, yerel yönetimlerin yasalar çerçevesinde yetkilerini kullanırken serbest olduğunun belirtilmesine rağmen önceliğin sosyo-ekonomik ve toprak planlanması alanlarında bölgesel yönetimlere verilmesi dikkati çekmektedir (Tuncer, 2010: 249).

1993 yılında yapılan referandumla bölgesel yönetimlerin taleplerinin halkın çoğunluğu tarafından desteklendiği görüldü ve merkezi yönetime bağlı olan Turizm Bakanlığı ve Tarım Bakanlığı ilga edilerek yetkileri bölgesel yönetimlere devredildi. Bu referandumla büyük değişimler meydana geldi. Bassani yasaları olarak bilinen 1997 yılında mecliste kabul edilen iki önemli yasa sonucunda merkezi yönetimin yetkileri sayıldıktan sonra bunun dışında kalan bütün yetkilerin bölgesel yönetimlere ait olduğu belirtilmiş ve yerinden yönetim kavramı İtalyan yönetim yapısına girmiştir. Yerel ve bölgesel yönetim kademelerinde ortaya çıkan somut ihtiyaçlar ve yönetim birimlerinin kapasiteleri temelinde uygulamada farklılaşmalara da yer verilen bu yasada bölgesel yönetimlerin güçlenmesi yönünde oldukça ileri bir nokta olarak kabul edilebilir (Tuncer, 2010: 250).

Bölgelerin görevleri İtalyan anayasasının 117. Maddesinde belirtilmiştir.

- Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri
- Yerel müze ve kütüphanecilik hizmetleri
- Turizm ve otelcilik endüstri hizmetleri
- Bölge içi ulaşım ve şehircilik hizmetleri
- Tarım ve ormancılık,
- Kent ve kır polisi hizmetleri,
- İtfaiye ve Pazar yerleri hizmetleri
- Kanunlarla verilen diğer görevler

Devletin ve bölgenin kanun yapma yetkisi olan konular aşağıdaki belirtilen şekildedir:

> *"Bölgelerin uluslararası ve AB ilişkileri, dış ticaret; işin korunması ve iş güvenliği; eğitim kurumlarının özerkliğine tabi olarak ve mesleki eğitim ve öğretim dışında, eğitim; meslekler bilimsel ve teknolojik araştırma ve üretken sektörlere yönelik inovasyon desteği; sağlığın korunması; beslenme spor; afet yardımı; arazi kullanım planlaması; sivil liman ve havalimanları; büyük nakliye ve navigasyon ağları; haberleşme; ulusal üretim; enerji iletimi ve dağıtımı; tamamlayıcı ve destekleyici sosyal güvenlik; kamu hesaplarının uyumlaştırılması ve kamu maliyesi ve vergi sisteminin koordinasyonu; tanıtım ve kültürel faaliyetlerin organizasyonu dâhil olmak üzere kültürel ve çevresel özelliklerin geliştirilmesi; mevduat bankaları, tarımsal bankalar, bölgesel kredi kuruluşları; bölgesel arazi ve tarım kredi kurumları. Ortak mevzuat kapsamındaki konularda, devlet mevzuatında gösterilen temel esaslar dışında, kanun yapma yetkisi bölgelere aittir" (1948 İtalyan Anayasası, m.117).*

Kısaca belirtmek gerekirse; bölgeler Devlet mevzuat kapsamında olmayan tüm konularda kanun yapma yetkisine sahiptir.

Bölgeler üzerinde yetki devrine tabi özel mevzuat konularında düzenleme yapma yetkisi Devlete ait olmakla birlikte bunun dışında kalan tüm konular üzerinde düzenleme yapma yetkisi bölgelere aittir. Bölgeler diğer yerel yönetim birimleri üzerinde de kendisine verilen görevlerle ilgili düzenleme yapma yetkisine sahiptir.

Bölgeler, sosyal, kültürel ve ekonomik yaşamda kadın ve erkek arasında tam eşitliği sağlamakla görevlidir ve bu eşitliği bozacak her türlü engeli kaldırır ve seçimle gelinen görevlere kadın ve erkekler için eşit erişimi sağlamaktadır.

Bölgeler arasında, bölgesel faaliyetlerde daha iyi performans gösterilmesi ve ortak kuruluşların oluşturulmasını öngörebilecek olan anlaşmalar bölge kanunlarıyla onaylanır.

Bölgeler, kendi sorumluluk alanlarına giren konularda Devlet tarafından belirlenen mevzuat dâhilinde, yabancı Devletler ve diğer devletlerin yerel yönetimleriyle anlaşma yapabilirler. Bölgelerde, bölge meclisi, bölge encümeni ve bölge başkanı olmak üzere üç organ vardır.

1.2.1.1.BÖLGE YÖNETİMİNİN ORGANLARI

İtalyan bölge yönetimlerinin yapısı, oldukça basittir. Bölge yönetimleri; bölge meclisi, bölge encümeni ve bölge başkanı olmak üzere üç organdan oluşmaktadır.

1.2.1.1.1.Bölge Meclisi (Consiglio Regionale)

Bölge meclisi halk tarafından seçilen, bölgenin nüfusuyla orantılı olarak sayıları 30 ile 80 meclis üyesinden oluşur. Bölge meclisinin görev süresi 5 yıldır. (Tortop, 1996: 64).

> *"Bölge Meclisi, kendi üyeleri arasından bir Başkan ve Başkanlık Divanı seçer. Bölge Meclisi üyeleri ifade ettikleri fikirleri veya kullandıkları oydan dolayı sorumlu tutulamazlar" (1948 İtalyan Anayasası, m. 122).*

Bölge idaresinin yasama organı olan bölge meclisi, il bazında çeşitli rakip listelerin tek dereceli seçime gitmesi ile oluşmaktadır (Şan, 2011: 95). Bölge meclisi, bölge yönetimiyle ilgili olan görevlerin yanında belediyelerin sınırlarını belirlemek ya da değiştirmek, sağlık, hastane yardımları, kültürel tesisler, bayındırlık işleri vb. konularda ulusal yasalara koşut yasalar çıkarabilir. Tamamlayıcı nitelikteki yasama etkinlikleri ile ulusal yasaların bölgenin özel koşullarına ve gereksinmelerine uyarlamak amacıyla tamamlayıcı nitelikteki yasalar çıkarma yetkisine sahiptir. Bölge Meclisi, bölgeye verilen yasama yetkilerini yerine getirirken bunun yanında Anayasa ve yasaların öngördüğü diğer görevleri de yerine getirir. Bölge Meclisi aynı zamanda parlamentoya kanun tasarısı da sunabilir (1948 İtalyan Anayasası, m.121). Bu yetkiler şunlardır:

- Bölge bütçesini belirlemek;
- Devletin yönetsel işleriyle ilgili bölgesel daireleri kurmak ve örgütlemek;
- Ulusal parlamentoya yasa önerileri sunmak, bölge ve illerle ilgili değişiklik konularında görüş bildirmek;
- Bölgesel birimleri ve hizmetleri örgütlemek;
- Bayındırlık işleri projeleri için genel planları onaylamak, bölgesel kamu hizmetlerini örgütlemek ve finansmanını sağlamak;
- Bölge yönetimlerinin devlet yasalarıyla yetkilendirildiği konularda kurullar oluşturmak, üyelerini atamak;
- Devlet yasalarınca bölge meclisinin ya da encümeninin kararı istenen konularda alınan önlemleri onaylamak.

Bu görevlerin yanında hükümetin istemesi üzerine, bölgenin genel yararını ilgilendiren konularda görüşlerini açıklayabilir. Bölge meclisinin görevlerini dört ana grupta toplanırsa bu görevler şunlardır:

- Mali işlemler, bütçe yapma, bölge yönetimini kurma ve hukuki işlemler,
- Bölgesel ve planlama konuları (çevre, planlama, kontrol, taşıma);
- Sosyal hizmetler (sağlık, sosyal güvenlik, eğitim ve öğretim ve kültürel konular);

- Üretim faaliyeti (istihdam, tarım, ormancılık ve balıkçılık, ticaret, turizm, spor, enerji ve sivil savunma, sanayi ve zanaat sektörü) (Hine, 1993: 261).

Bu görevlerin yanında; vergi hadlerini belirleme, halk oylamasına sunulacak önerileri hazırlama (Geray, 1997: 67), statüleri yasalarla düzenlenen bölge meclisi üyelerinin aylık ve ödenekleri, ulusal düzeydeki parlamenterlere göre bir yüzde olarak tespit etme (Ünüsan, 1996: 60) gibi görevleri de vardır.

1.2.1.1.2.Bölge Encümeni (Giunta Regionale)

Bölge yönetiminin diğer bir organı da Bölge Encümeni diğer adıyla 'Yönetim Kurulu (Giunta)'dur. Bölge yönetim kurulu, bölge idaresinin yürütme organı olarak görev yapmaktadır. Bölge yönetim kurulunun üyeleri oy çokluğu kuralına göre seçilmektedir. Bölge yürütme kurulu Başkanı, bölgesel tüzük aksini öngörmediği takdirde genel oyla ve doğrudan seçilir. Seçilen Başkan, Yönetim Kurulu üyelerini atar veya görevden uzaklaştırır. Yönetim kurulu üyelerinin sayısı bölgenin nüfusuna bağlı olarak değişmektedir. Yönetim kurulu, olağan statülü bölgelerde nüfusa bağlı olarak 6-12 arasında üye ile 2 ile 4 arasında başkan yardımcısı ve başkandan oluşur. Özel statülü bölgelerde durum daha farklıdır; bölge yönetim kurulu ve başkan yardımcılarının sayısını kendileri belirlerler.

Bölge yönetim kurulunun görevleri:

- Bölge malvarlığını yönetmek,
- Bölge idare teşkilatını kontrol etmek,
- Bölge meclisinin aldığı kararlara eşlik etmektir.
- Bölge yönetim kurulu, bölge meclisinin çıkardığı yasaların, aldığı önlemlerin uygulanmasını sağlar.
- Özel girişimlere bırakılmış olan bölgesel hizmetlerin yürütülüp yürütülmediğini denetler ve yol gösterir.
- Bölgenin bütçesini hazırlar ve bilançosunu yayınlar.
- Bölge yönetim kurulu, devlet yasalarının, bölgesel yasaların çizdiği sınırlar içindeki yetkilerini şöyle sıralayabiliriz:

- Bölgenin imzaladığı sözleşmeler;
- Bölgenin alacak ve borçlarını belirleyip, meclisin gelecek ilk toplantısında sunmak;
- Bayındırlık işlerine ilişkin planların sınırları çerçevesinde bayındırlık projeleri;
- Bütçe içinde bölümler ve alt bölümler arsında aktarma yapmaktır.

Bölge yönetim kurulu başkanı ise; yönetim kurulunu toplantıya çağırır ve toplantıda başkanlık eder. Anayasanın ve bölgesel yasaların kendisine verdiği işlevleri yerine getirir; bölgesel yasaları ve tüzükleri imzalar. Bölgeyle ilgili yargısal süreçlerde bölgeyi temsil eder. Bölge yönetim kurulu başkanı, kurula çalışmalarıyla ilgili bilgileri sunar ve yargı organlarından da olağanüstü önlemler almasını isteyebilir.

1.2.1.1.3.Bölge Yönetiminin Başkanı

Bölge yönetiminin bir diğer organı da Başkan'dır. Başkan bölgeyi temsil eder ve bölge yönetimin siyasal başıdır. Başkan, bölge meclisi ve bölge yönetim kurulu toplantılarına başkanlık etmektedir. Aynı zamanda yasa ve yönetmelikleri imzalar ve yayınlar, il ve belediyeleri denetleyen kurulların üyelerini atar. Başkan, merkezi idareye karşı bölgeyi temsil etmektedir ve Anayasanın, bölgesel yasaların kendisine verdiği görevleri yerine getirir. Bölge yönetim kurulunu toplantıya çağırır, bölgesel yasaları ve yasal düzenlemeleri imzalar (1948 İtalyan Anayasası, m. 121).

Başkan 1999 yılına kadar bölge meclisinin üyeleri tarafından seçilirken, bu tarihten sonra yapılan anayasa değişikliği ile doğrudan seçilmeye başlanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 153). Yapılan bu değişiklikle yasamanın rolü azalırken yürütme güç kazanmıştır. Ancak yine de bölge yürütme kurulunun, bölge meclisinin güvenoyu ile başkanı düşürme hakkı bulunmaktadır. Yapılan tüm düzenlemelere rağmen, yürütme kurulu üyelerinin seçimi veya onların görevden uzaklaştırılması başkanın tekelindedir (Kansu, 2013: 150).

Ancak özel statülü bölgelerde bölge başkanları olağan bölgelerdeki gibi doğrudan seçilmez, meclis içerisinden seçilir. Bu durum, özel statülü bölgeler ve olağan

bölgeler arasındaki temel farkıdır. Başkan yargı önünde de bölgeyi temsil eder. Başkan, Bölge yönetim kurulunun bilgisine sunmak üzere yargı makamlarından önlem alınmasını isteyebilir ve bunu gelecek ilk toplantıda bölge yönetim kuruluna bildirir. Bölgesel hükümetin üyelerini bölgeye ilişkin yasal düzenlemelere uygun biçimde atamaktan sorumludur.

1.2.2.METROPOL KENT YÖNETİMİ

İtalyan Anayasası'nın 114. Maddesinde yerel yönetim idareleri olarak metropol kentlerde bölgeler ve iller arasında yer almaktadır. Anayasada 1990 yılında yapılan yerel yönetim reformunda büyük kentsel yerleşme birimlerinde, il yerel yönetimlerinin yerine metropol kent sisteminin kurulması öngörülmüştür (1948 İtalyan Anayasası, m.114). 2001 yılında yapılan anayasal değişiklikle birlikte metropol kentler yerel yönetim birimi olarak anayasa da yer almıştır (Olivetti, 2014: 148). Metropol kentlerin oluşumu sırasında büyük belediyelerin mahallelerle birleşerek güçlü bir kentsel, ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması öngörülmüştür. Ancak bölgesel yönetimler metropol kentlere sıcak bakmadığı için bir türlü metropol kentler kurulamamıştır. 1999 yılında metropol kentin oluşturulmasına ilişkin yöntemin değiştirilmesini sağlayan bir madde Anayasa'ya eklenmiştir. Ancak bu da uygulamada olumlu bir sonuç getirememiştir. Bir tek Roma'ya ilişkin değişiklik yapılmış ancak o da henüz yürürlüğe girmemiştir (Toksöz vd.,2009: 91).

Roma seçimle iş başına gelen 40 üyeli bir belediye meclisi tarafından yönetilmekte ve 12 kişilik belediye komitesi ve belediye başkanı meclisi içinden seçilmektedir. Belediye yönetimi sağlık, kanalizasyon, toplu taşıma, aydınlatma gibi hizmetlerden sorumludur ve bunun yanında kendi kolluk kuvvetleri olduğu gibi yerel vergi de koyabilmektedir (Koçak, 2013: 408).

Metropol kentlerde diğer yerel yönetim birimleri gibi gelir ve harcama özerkliğine; bunun yanında bağımsız mali kaynaklara da sahiptirler (1948 İtalyan Anayasası, m.

119). 2009 yılında Reggio Calabria bölgesi de metropol kentlerin olduğu bölgeler listesine eklenmiştir (http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/l142_90.html).

3 Nisan 2014 tarihinde İtalyan Parlamentosu, özerk bölgeler hariç, 10 yeni metropol kenti kuran yasayı onaylanmıştır.

Yeni metropol kentler 1 Ocak 2015 tarihinden itibaren faal durum geçmiştir. Palermo, Messina ve Catania 2015 yılından Cagliari ise 2016 yılından itibaren metropol kenttir (https://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_cities_of_Italy). 1948 İtalyan Anayasası'nın 142. maddesi ile Torino, Milano, Cenova, Bologna, Floransa, Roma, Bari, Napoli ve Cagliari illerine metropol kent statüsü verilen bu kentler diğer illerle aynı statüye sahiptirler (Koçak, 2013: 408).

Özerk bölgeler tarafından bireyselleştirilen metropol alanlar şunlardır: Firuli-Venezia Giulia bölgesindeki Trieste, Sardunya'daki Cagliari, Katanya, Messina ve Sicilya'daki Palermo'dur.

Metropol kentlerde karar organı metropol kent meclisidir. Metropol kent meclisinin oluşumu, seçimi, süresi ile ilgili kuralların aynı şekilde uygulanması kabul edilmiştir. Yürütme organı da il yerel yönetimindekine benzer Metropol Giunta'sıdır (Tortop, 1996: 66).

Metropol yönetiminin başında, il yönetiminin başkanının seçim usulüne benzer şekilde seçilmiş Metropol belediye başkanı vardır. Başkan metropol yönetimini temsil eder, atamaları yapar ve Giunta encümenine başkanlık yapar. Bu yönetim kademesinin organları arasında yetki bölüşümü, il yerel yönetimi ve belediyeler için öngörülen genel ilkelere göre yapılır. Metropol meclis, temel kararları alır, yönetim birimini yönlendirir ve denetimini yapar. Metropol belediye başkanı ise, yönetimi temsil eder. Metropol yönetiminin iç yapısı bir teşkilat tüzüğü ile saptanır ve metropol şehir meclisine kabul edilir. Personel statüsü ile ilgili hükümler devlet tarafından kabul edilen kurallara göre toplu iş sözleşmesi ile kabul edilir (Tortop, 1996: 66).

“Metropol kentlerin görevleri şunlardır; yollar, trafik, ulaşım, planlama, çevresel değerlerin korunması, su ve elektrik hizmetleri, ekonomik kalkınma, daha geniş alanlarda sağlık hizmetleri, mesleki eğitim, okul hizmetleri ve kentsel hizmetlerdir. Bunun yanında anakent yönetimleri yaptıkları hizmetlerle ilgili olarak vergi ve harçları belirleme yetkisine sahiptirler”(Koçak, 2013: 408-409).

1.2.3.İL YEREL YÖNETİMİ (PROVINCIE)

İller, İtalyan Anayasası’nda belirlenen yerel yönetim birimlerinden biridir. İllerin kurulması ve mevcut illerin alanlarının değiştirilmesi kanunla olmaktadır. İl yönetimleri yasalar tarafından belirlenen çerçevede idari özerkliğe sahiptirler (Baccetti, 2013: 24). İtalya’da iller yerel yönetimler içinde en zayıf halkayı oluşturan birimdir ve iller iki farklı fonksiyonu yerine getirirler. Birincisi, yerel yönetim olma fonksiyonu; ikincisi ise merkezi yönetimin taşra birimi olma fonksiyonudur. İtalya’nın kuruluşundan bu güne kadar belediyelerden daha fazla alana sahip olmalarına rağmen, yerel yönetimlerde belediyeler kadar etkin olamamışlardır. Bölge yönetimlerinin kurulmasından sonra, il yönetimlerinin önemi daha da azalmış ve yerel yönetimler üzerindeki yetkileri ve müdahale etme alanları daralmıştır. Her ilde merkezi hükümet tarafından atana bir vali vardır.

İllerin görevlerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Bütçenin belirlenmesi ve yönetimi,
- Vergi ve harç oranlarının belirlenmesi,
- Ortaokul ve liselerin desteklenmesi,
- Yolların yapımı ve tamiri,
- Çevresel koruma ve sosyal hizmetlerin görülmesi,
- Kamusal düzenin korunması,
- Bölgeler ve belediyeler arasında aracılık rolü görmektedir (Zerbinati&Massey, 2008: 86).

İllerin içişleri, eğitim, çalışma ve toplumsal güvenlik, endüstri ve ticaret, ulaştırma bakanlıklarına bağlı kuruluşları, İtalya Bankası ve ticaret odaları gibi kamu

kuruluşları bulunmaktadır (Geray, 1997: 62). Yerel yönetimlerin daha şeffaf, etkin ve verimli çalışması için nüfusları yaklaşık olarak 2.5 milyon ve 1.2 milyon aralığında olan şehirler performans ve kamu yöneticilerinin değerlendirmesi sistemini (PRA) kullanmak zorundadır. Bu sistemi tüm şehirler kullanmak zorunda değildir (Spano&Asquer, 2011: 465). Yerel yönetimlerin etkin ve verimli çalışmasını artırmak için yapılan bu çalışmalar oldukça önemlidir.

1.2.3.1.İL YÖNETİMİNİN ORGANLARI

İl yönetimlerinin üç tane organı vardır. Bunlar: İl Meclisi, İl encümeni ve İl başkanıdır.

1.2.3.1.1.İl Meclisi (Consiglio Provinciale)

İl Meclisi, ilin karar organı olarak görev yapar. İl meclisinin üye sayısı, ilin nüfusuna göre 24-45 arasında değişiklik gösterir. Genel oyla 4 yıllığına seçilen il meclisi, kendi arasından bir başkan ve bir de encümen seçmektedir. Meclisteki sandalye dağılımları nisbi temsil sistemine göre ve çoğunluk partisine ağırlık tanıyan bir yöntemle yapılmaktadır. Oyların yarısını alan liste sandalyelerin %60'ını alır. Geri kalan sandalyeler ise, orantılı olarak diğer listeler arasında dağıtılır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 154). Meclislerde her iki cinsin de eşit olarak temsil edilmesini sağlamak üzere, il ya da belediye meclisleri seçimlerinde oy pusulasından ne kadın ne de erkek adayların üçte ikinin üstünde bir çoğunluğa sahip olması olanaksızdır.

1993 yılında (Kanun 81) önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden birincisi, başkanların doğrudan seçilmesidir. İkincisi ise, il meclisi başkanlarının seçilmesinde iki turlu oylama yapılmakta ve ilk oylamada sadece iki aday ikinci oylamaya gidebilmektedir. Böylece yerel yönetimlerin bu düzeyinin siyasi partilere olan bağımlığı ortadan kalkmış ve başkanların konumu güçlenmiş olmaktadır. Yöneticilerin doğrudan seçilmesi yeni bir görünürlük kazanmasının yanı sıra karar verme ve politika oluşturma konusunda başkanları daha da güçlendirmiş ve başkanların hesap verilebilirliği önem kazanmıştır. Bu durum yerel siyasette partilerin içinde de daha fazla özerklik sağlamıştır (Bolgherini: 2014: 199).1993

sonrasında belediyelerde siyasetçiler yeniden seçilerek tamamen değişmiş ve deyim yerindeyse tam bir yenilenme olmuştur. Bu yeni liderlerin birçoğu 1997 yılında tekrardan seçilmiştir (Loughlin, 2001: 224). İllerin sayısı 1997'de 101 iken 2010'da bu sayı 110'a yükselmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 154).

Belediye ve illerin yasal düzenlemelerinde, her iki cinsin de ilgili kurumlarda eşit olarak temsil edilmesi fırsatının verilmesi öngörülmüştür. İl meclisi, siyasal ve yönetsel denetim, politika üretme organıdır. İl meclislerinin işlevleri şunlardır:

- Bütçeyi yapmak ve yönetmek,
- Vergiler, harçlar salmak,
- Yolların yapımı ve onarımı,
- Ortaokulların yapımı,
- Çevrenin korunması,
- Toplumsal hizmetler,
- Kamu düzenini ve güvenliği sağlamaktır.

İl meclisinin diğer yetkileri şöyledir:

- İl ya da belediye sınırları içinde çalışan kamu kuruluşlarında, girişimlerinde ya da kurumlarındaki il meclislerinin atanması, görevden alınması,
- İl ölçeğinde yasal düzenlemeler yapmak, özel statülü girişimlerin statüsünü saptamak,
- İl ölçeğinde eylem izlenceleri ile plan düzenlemek, yıllık ya da birden çok yıllık dönemler için bütçe ve bütçede değişiklikler yapılması,
- Kent imar ve toprak kullanımı planlarının yapılması,
- Kadrolar yaratılması, işe adam almakla ilgili kurallar konulması,
- Belediyeler arasında ve il yönetimiyle belediyeler arasında sözleşmeler yapılması,
- Yerinden Yönetim ilkesi çerçevesindeki katılımcı organların kuruluş, işleyiş ve görev tanımlarının belirlenmesi,
- Kamu hizmetlerinin doğrudan yönetilmesi, özel girişim ve kurumların oluşturulması, kamu işlerinin ihaleye çıkarılması,

- Vergi koyma ve toplama, mal ve hizmetler karşılığı harç ve ücretlerin belirlenmesi,
- Borçlanma sözleşmelerinin yapılması, tahvil çıkarılması,
- Kamusal ortaklıklara ve ilin denetimindeki kuruluşlara yönerge verilmesi,
- Mülk edinilmesi ya da elden çıkarılması, değiş tokuşu, aksine bir düzenleme yoksa imtiyaz ya da ödül verilmesine ilişkin sözleşmelerin yapılması vb.

Başkan, meclisten en az 2/3 çoğunluğunda güvenoyu alamazsa il meclisi dağılır. Bu durumda, Cumhurbaşkanı, yeni seçimler yapılıncaya kadar il yönetimini yönetmek için geçici bir başkan görevlendirir. Üyelerden 2/5 inin önerisi üzerine il başkanının meclisten güvenoyu almaması üzerine il meclisi dağılır. Bu durumda Cumhurbaşkanı, seçimler yapılıp yeni meclis oluşuncaya kadar il yerel yönetimini yönetmek için geçici bir yönetici atar. İl başkanı 20 günden fazla görevine gelmediği zaman ya da görevini yapamayacak durumda olduğunda, yasaların çok ciddi olarak tehlikeye girmesi ve ihlal edilmesi durumunda İçişleri Bakanınca görevden alınması, önemli suçlar nedeniyle hüküm giymesi ve ölmesi gibi nedenlerle de meclis dağıtılacaktır. Bu durumda yeni seçimler yapılana kadar, il yönetimi başkanının görevlerini başkan vekili yüklenir.

1.2.3.1.2.İl Encümeni (Giunta Provinciale)

İlin yürütme organı olan il encümeni, bir başkan, bir başkan yardımcısı ve diğer üyelerden oluşmaktadır. İl encümeni üye sayısının, il meclisi üye sayısının 1/5 ini geçmemesi gerekir, yani en fazla 8 üyesi olabilir. İl başkanı, il meclisinin ilk toplantısında çalışma izlencesiyle birlikte encümene atadığı üyeleri de meclise sunar. İl encümeni, yasalar tarafından il meclisine, il başkanına ve merkezi yönetime verilmemiş tüm yönetim işlerini yerine getirir. Yaptığı çalışmaları yıllık olarak meclise sunar ve meclisin genel kararlarını uygulayan encümen, meclise öneriler de götürür.

1.2.3.1.3.İl Başkanı (Presidente)

İl idarelerinin üçüncü organı il başkanıdır. İl başkanı, il meclisi üyelerinin seçimi esnasında aynı listelerde genel oy esası ile halk tarafından seçilmektedir. Seçmenler, başkan ve üyeleri farklı partilerden seçebilme serbestisine sahiptir (Baccetta, 2013: 24). İlk turda hiçbir aday çoğunluğu sağlayamazsa, en çok oy alan aday arasında yeniden seçime gidilir ve tekrardan aynı durum meydana gelirse, iki aday arasından en yaşlı olan seçilir.

İl yönetiminin siyasal başı ve temsilcisi olan başkan, aynı zamanda il yerel yönetiminin de başıdır. İli temsil eden başkan kamu ve özel kuruluşlarla ilgili anlaşmaları imzalayabilir (Baccetta, 2013: 24). İl başkanı, il encümeninin üyelerini tek tek atamakla ve gerektiğinde üyelikten çıkarmakla görevlidir. Aynı zamanda başkan, yerel yönetimlerin yönetilmesinden, bağlı idarelerde hükümet temsilcilerinin ve yönetim kurullarının atanmasından sorumludur (www.aiccre.it). İl başkanı, kendisine yasaların, tüzüklerin, yönetmeliklerin verdiği işlevleri yerine getirir ve belediye, il yönetimine devlet ve bölge yönetimince verilen işlevlerin yerine getirilmesini sağlamakta ve denetimini yapmaktadır. İl yönetimlerinin içyapıları her ilin saptadığı örgütsel kurallara göre oluşturulur. Personele ilişkin düzenlemeler, devlet yasasına göre onaylanan toplu sözleşmelere göre yapılmaktadır (Geray, 1997: 65).

1.2.4.BELEDİYE (COMUNI) YÖNETİMİ

İtalya'da belediyelerin tarihi, krallık anayasası dönemine kadar uzanmaktadır. Belediyelerin bugünkü sınırları 1861 yılında belirlenmiştir. 1947 yılında yürürlüğe giren yeni anayasaya göre ise, "belediyeler yasalarca belirlenen ilkeler çerçevesinde özerk yapıya sahip olan yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Belediyeler, diğer yerel yönetim birimlerinin görev alanı içerisinde olmayan ekonomik kalkınma, alan kullanımı ve düzenlenmesi, sosyal hizmetler konusundaki idari görevleri belediye sınırları içerisinde yerine getirirler".

Belediyelerin görev ve yetkileri şunlardır: Sağlık işleri, toplumsal yardım, halk konutları, bayındırlık işleri, pazar ve fuar yerleri, fiziksel planlama, tarihsel anıtların korunması, yerel polis, kitle taşımacılığı, kamusal altyapılar, afet kurtarma ve yardım işleri, dinlenme ve kültür tesisleri, okul, yol yapımı, bakım ve onarımı, nüfus ve seçim kütüklerinin tutulması, harç ve vergilerin toplanması (Geray, 1997: 55).

Belediyenin diğer görevleri ise; askerlik hizmetlerini, nüfus kayıtları ve seçim hizmetlerini düzenlemekte ve bu görevleri devleti temsilen belediye başkanı yerine getirmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 154).

1.2.4.1.BELEDİYE YÖNETİMİNİN ORGANLARI

Belediyelerin Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı olmak üzere üç tane organı vardır.

1.2.4.1.1.Belediye Meclisi (Consiglio Comunale)

Belediye Meclisi halk tarafından dört yıllık süre için seçilmektedir. Belediye Meclisi, belediyenin karar organıdır. Meclis üyelerinin sayısı, belediyelerin büyüklüklerine göre değişiklik göstermektedir (www.aiccre.it). Ancak meclis üye sayısının en üst ve en alt sınırı da belirlenmiştir: Nüfusu üç binden az olan belediyelerde 12 kişi, nüfusu beş binden çok olan belediyelerde 60 kişidir.

Meclis seçimleri iki şekilde yapılmaktadır: Nüfusu beş binin üzerindeki belediyelerde nisbi temsil sistemi uygulanırken, nüfusu beş binin altındaki belediyelerde meclis üye sayısının 4/5'i için çoğunluk sistemi uygulanmaktadır.

1.2.4.1.2.Belediye Encümeni (Giunta Comunale)

Belediye Encümeni, belediyenin yürütme organı olarak görev yapar. Belediye Encümenine ''Belediye Giunta''sı da denir. Belediye Encümeni, belediye başkanı ve çift sayıda belirlenmiş üyelerden oluşur. Belediye encümeni üye sayısı da belediyenin nüfusuna göre değişmektedir: Nüfusu üç binden az olan belediyelerde 2,

nüfusu elli bin ve daha fazla olan belediyelerde 8 üye görev yapmaktadır. Belediye encümeninin görev süresi 4 yıldır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 155).

Belediye Meclisinin kararlarını uygulamaya koyar, belediye meclisine belediye işleriyle ilgili öneriler sunar ve belediyenin günlük işlerini yürütür. Meclis toplantıda olmadığın zamanlarda belediye meclisini temsil eder ve bunun da ötesinde, belediye meclisi adına bir takım kararlar alabilir. Ancak böyle kararlar, ilk meclis toplantısında onaylanmak üzere meclise sunulur (Karabaş, 1991: 56).

1.2.4.1.3.Belediye Başkanı (Sindaco)

Belediye başkanı, belediye meclisi üyelerinin seçim esaslarına göre doğrudan halk tarafından seçilir. Belediye başkanı, belediye meclisinin ve belediye idaresinin başı olmakla birlikte belediyeyi dışa karşı temsil etmektedir. Belediye başkanı, belediye meclisinin ve yönetim kurulu kararlarının, imzalanan sözleşmelerin ve diğer belediye işlerinin uygulanması ve denetlenmesi için gündem oluşturur (Tortop, 1996: 67).

Başkan, Belediye meclisini ve encümenini toplantıya çağırarak, belediye teşkilatının çalışmasını düzenlemekle görevlidir. Belediye başkanının iki rolü vardır: hem belediyede çalışan koalisyonun başı hem de hükümetin idari temsilcileri olarak yasal görevleri yerine getirmektedirler (Hine, 1993: 276).

Başkan, belediye meclisi toplantılarında başkanlık yapar. Aynı zamanda belediyeyi mahkemede temsil eder. Merkezi yönetimin görevlisi olarak da devletin yasalarını, yönetmeliklerini ve bildirilerini yayınlamak zorundadır. Belediye başkanı, belediye encümeni üyelerini de atar. Belediye başkanı, Milano ve Roma gibi büyük şehirlerde ulusal seviyede önemli bir figürdür (Loughlin, 2001: 217).

Belediye başkanı, kamu düzen ve esenliğini sağlamak; toplum sağlığı ve bayındırlık işlerinde kimi işlevleri yerine getirmekten sorumludur. Belediye başkanının devlet temsilcisi olarak da bazı görevleri ve sorumlulukları vardır. Bunlar:

- Kamu düzeni, esenlik, güvenlik ve sağlıkla ilgili olarak kendisine yasayla verilen görevleri yerine getirir;

- Doğum, ölüm, evlenme gibi nüfus hareketlerinin kayıt altına alınmasını yapar, seçimle, askerlikle ve istatistik derlemeyle ilgili yasalarla belediyeye verilen işleri yürütür;
- Kamu güvenliği ve polisle ilgili yasalar tarafından kendisine verilmiş görevleri yerine getirir;
- Güvenlik ve kamu düzeniyle ilgili her türlü işleri gözetim ve denetim altında tutar ve valiye yaptığı işlerle ilgili bilgi sunar (Geray, 1997: 57).
- Başkan merkezi yönetimin bir görevlisi olarak da devlet yasalarını, yönetmeliklerini ve bildirilerini yayınlamak zorundadır.
- Belediye encümenini toplantıya çağırmak, belediye teşkilatının çalışmasını düzenlemek gibi görevleri de yerine getirir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 155).

Belediye başkanı halkın güvenliği ve esenliği için gerektiğinde olağanüstü önlemler alabilir. Bu tür durumlarda silahlı güçlerinden destek sağlaması için validen istemde bulunabilir.

Belediyelerin başında merkezin atadığı bir genel sekreter bulunur. Günlük yönetimi, gözetim ve denetim altında tutan genel sekreter kendisine doğrudan bağlı olan yönetsel birimler arasında eşgüdüm sağlamaktan sorumludur. Genel sekreter, belediye meclisinin ya da herhangi bir yöneticinin yasalara aykırı bir kararını gördüğünde o kararı uygulamayabilir: bu durumda da seçilmiş ve atanmış görevlilerin yansızlığını güvence altına almış olur (Geray, 1997: 57). Genel sekreter, hem bir uzman gibi hizmet sunarken, hem de yönetimdeki değişiklik sırasında doğan boşluğu doldurur.

İtalya Cumhuriyeti üniter bir devlet yapısına sahip olmasına rağmen Anayasası'nda hem cumhuriyetin tekliği ve bölünmezliği ilkesinin varlığı hem de idari bölümleme yönünden bölgeleri, il ve belediyelerden ayrı düzenlemesi dikkat çekicidir. İtalya bu açıdan kendine özgü bir yapılanmaya sahiptir. Bu durumu üniter sistem yapısı altında yerel ve bölgesel özerklikleri de tanıması ve onlara önemli yetkiler vermesinden anlıyoruz.

Özellikle 1970'li yıllardan sonra bölgesel yönetimlere verilen özerklikler İtalya'nın yoğun merkeziyetçi yapısının kırılmasında dönüm noktası olmuştur. 20 bölgeye sahip olan İtalya'da bu bölgelerden beş tanesi özel statüye sahipken diğer on beş bölge ise olağan statüye sahiptir. Bu bölgeler arasında yetki konusunda önemli farklılıklar vardır. 1990'lı yıllardan sonra başlayan ve günümüze kadar devam eden reformlarla İtalya yerel ve bölgesel yönetimlerin özerklik alanlarını ve yetkilerini artırmıştır. Bugün baktığımızda Avrupa Birliği üyesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı tüm maddeleriyle kabul eden bir ülke olarak İtalya, yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliği bağlamında oldukça büyük ilerleme kaydetmiştir.

1.2.5.İTALYA'DA ULUSALTI YÖNETİMLERİN MALİ KAYNAKLARI

İtalya merkeziyetçi bir devlet olmasına rağmen son yıllarda yerel yönetimlere hizmetlerin yerellik ilkesine uygun olarak önemli görevleri devretmiştir. *"İtalya'da bölge yönetimlerinin faaliyetleri, mali gücü ve merkezi yönetim ile mali ilişkileri Anayasa ve Anayasal düzenlemelerin uygulanması için geliştirilen yasalarla düzenlenmiştir"* (Koşar, 2013: 335). Günümüzde İtalya'da merkezi yönetimin görevleri; dış politika, ulusal güvenlik, makroekonomik politikalar, gelir dağılımı vergi idaresi ve anayasal konulardan oluşmaktadır. 1990'lı yılların başlarında merkezi hükümet birçok görev ve yetkiyi yerel ve bölgesel yönetimlere devrederek finansal sistemde bazı değişikliklere gitmiştir. Bu modernleşme eğilimi Özerk Yerel Yönetim Kanunu (No 142/90) ile başlamıştır. Yerel yönetimlerin yapısı birçok kanunla yeniden tanımlanmış ve il ve belediyelerin bütçeleri, muhasebeleri, denetim sistemleri üzerinde yapılan değişiklikler, kamu hizmeti sistemini derinden etkilemiştir (Sancino & Turrini, 2009: 477).

İtalyan Anayasası sağlık, yerel ulaşım, tarım, mesleki eğitim gibi kamusal fonksiyonlar bölge yönetimlerine bırakmıştır. Bölge yönetimlerinin en önemli fonksiyonlarını sağlık hizmetleri oluşturmaktadır ve 1948 İtalyan Anayasası yerel ulaşım, tarım, mesleki eğitim gibi kamusal hizmetleri yerine getirme görevini

bölgelere vermiştir. Bölge yönetimleri, ulusal düzenlemelerin belirlediği çerçevede yasal düzenleme yetkisine sahiptir.

1990'lı yıllarda başlayan yerel yönetimler reformunun tamamı Yerel Yönetimlerin Konsolide Edilmesi Yasası (Testo Unico degli Enti Locali) 267/2000 sayılı Yasama Kararnamesinde toplanmıştır. Bu yasa yerel yönetimlerin güçlerini ve sorumluluklarını radikal bir şekilde yeniden şekillendirmiştir (Paglietti, 2010: 3).

1948 İtalyan Anayasası ile özel statülü bölge yönetimlerine olağan bölge yönetimlerine göre daha kapsamlı ve çeşitli görevler vermiştir. "*Özel statülü bölge yönetimleri olağan bölge yönetimlerinin üstlendiği görevlerin yanı sıra temel ve ikinci derece eğitim, kültür, sanat, tarım, endüstri, ticaret, sivil savunma, itfaiye, ormancılık, istatistik gibi alanlarda kendilerine verilen bazı görevleri de üstlenmişlerdir*" (Koşar, 2013: 335). Yerel yönetimler ise; sağlık, çevre, okul yapımı, yol yapımı ve bakımı, su ve kanalizasyon, istihdam hizmetleri ve bazı enerji hizmetlerini yerine getirmekle yükümlüdür.

İtalya'da 2001 yılında anayasada yerel yönetimlerin özerkliği lehine yapılan değişiklikle daha fazla yerelleşme ve belediyeler, iller, metropoliten şehirler ve bölgelerin gelir ve harcama özerkliğine sahip olmaları amaçlanmıştır. Bunun yanında yerel yönetimlerin anayasaya uygun olmak, ulusal vergi sistemi ve merkezi yönetimin finansmanıyla ilişki içinde olmak koşuluyla bağımsız gelir kaynaklarına sahip olacakları, vergi koyabilecekleri vergi oranlarını artırabilecekleri ve vergi gelirlerini kendilerinin toplayabileceği ifade edilmiştir. Bu değişiklikten sonra yerel yönetimlere mali özerklik kapsamında kendi vergilerini koyabilme yetkisi verilmiştir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimle koordinasyon içinde olarak merkezi yönetim tarafından kurulan denkleştirme fonu ile vergi kapasitesi düşük olan yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından herhangi bir sınırlama olmaksızın yardımda bulunabileceklerdir. Yerel yönetimlerin sahip olduğu gelirler onlara verilen görevlerin tamamını yerine getirecek şeklide olacaktır.

İtalya'da yerel yönetimler borçlanabilmekte ve bunun için tahvil çıkarabilmektedirler. Çıkarılan bir kanun ile borçlanma için tavan sınır getirilmiştir.

Borç servisi yerel idarelerin kendi gelirlerinin %25'ini aşamamaktadır. Yerel yönetimlerin borçlanmasına ise sınır getirilmiştir; sadece yatırım harcamalarını finanse etmek amacıyla borçlanabilme hakkına sahiptirler, ancak devletin bu borçlanmaya garanti vermesi söz konusu değildir. Anayasa, yerel yönetimler arasındaki dengesizlikleri gidermek, sosyal uyum ve dayanışma çerçevesinde ekonomik kalkınmayı teşvik etmek amacıyla; belirli belediyeler, iller, metropoliten şehirler ve bölgelere ilave kaynaklar sağlayabilecek ve özel önlemler alabileceklerdir (Koşar, 2013: 337).

2006 yılında yerelleşmeyi daha da ileri götürmek için anayasa değişikliği yapılmak istenmiş ancak referandum sonucu bu anayasa değişikliği reddedilmiştir. 2007 yılında yerel yönetimler tarafından yatırım yapılan şirketlerin karar verme yetkisine müdahale edilmiş ve bir yıl sonra da yerel yönetimlerin konsorsiyum oluşturması engellenmiştir (Bussu&Galanti: 2015: 167). 2006 yılında yerel yönetimlerin özerkliği açısından olumsuz sonuç doğuran bu reddediliş, 2008 yılında iktidara gelen koalisyon hükümetinin yerelleşmeye önem vermesiyle birlikte yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili çalışmalar devam etmiştir. 2008 yılında çıkarılan kanun ile 2001 yılında yapılan anayasa değişikliğini uygulamaya geçirmiştir.

2009 yılında çıkarılan mali federalizm yasasıyla yerelleşme yönündeki reformlar bir adım daha ileriye taşınmış, bölge idareleri ve illerin mali özerkliği arttırılmıştır. 2009 yılından itibaren ülke genelinde verginin iki elden ayrı ayrı alınmasının önüne geçilmesi için yapılan yasama işlerinin ardından İtalya tam anlamıyla mali federalizme geçmiştir. Mali federalizmden sadece bölgeler değil, bölge altı bütün yerel yönetimler de yaralanmaktadır.

Bu değişiklik sonucunda yerel yönetimlerin, öz gelirleri ile ulusal gelirlerden aldıkları paylar artırılırken, merkezi yönetim transferlerine olan bağımlılıkları azaltılmıştır. Aynı zamanda bu yasayla, bölge yönetimlerine yapılan yardımların standart maliyet yönetimine göre yapılmasına karar verilmiştir. 42/2009 sayılı düzenlemeyle devlet sahip olduğu gayrimenkullerden bazılarını belediyelere vermiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 155-158).

1.2.5.1.Bölge Yönetiminin Mali Kaynakları

İtalya'da bölge idarelerinin gelirleri anayasayla düzenlenmektedir. Bölge yönetimlerinin yönetsel ve örgütsel yapısı, devlet yasalarının öngördüğü genel ilkelere uygun biçimde bölgesel yasalarla düzenlenir. Bölge yönetimlerinin görevlerini yerine getirebilmeleri için kendilerine ait bütçeleri vardır ve gerektiğinde devlet vergilerinden de pay alabilirler.

> *"Bölge yönetimlerinin vergi kaynaklarını merkezi yönetim vergilerinden aldıkları paylar, kendi öz vergileri ve munzam vergi yöntemiyle merkezi yönetim vergilerinden aldıkları ek vergiler ve yerel yönetimlere yapılan devlet yardımları oluşturmaktadır" (Tortop, 1996: 67-70).*

Özel statüye sahip bölge yönetimleri, gelir, sermaye, işletme, üretim ve tüketim vergilerinden yerel pay alabilirler. Özel statülü bölgeler, merkezi yönetim vergilerinden pay alırken, olağan bölgeler alamamaktadır (Koşar, 2013: 338).

1990'lı yılların başında özel statülü bölgelerin temel mali özerkliği yoktu. Toplam gelirlerinin %98'ini merkezi yönetimden transfer ediyorlardı. Bölgesel yönetimlere verilecek olan yardımlar için şart getirilmiştir. Bunlar Ulusal Sağlık Hizmeti finansmanı ve diğer küçük harcama programını kapsamaktadır (Arachi & Filippini, 2002: 9).

1997 yılında yapılan reformlarla olağan statülü bölgelerin de mali güçleri artırılmaya çalışılmıştır. Bölgesel yönetimler mali serbestilerini anayasada belirlenmiş sınırlar dâhilinde ve maliye bakanlığı ile koordinasyon halinde kullanabilmektedirler. Bu durum özel statülü bölgeler için geçerlidir. Olağan bölgelerin mali serbestileri ve yetkileri sınırlıdır. Bu reformla bölgesel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki payı 1974'te % 4.2 iken bu oran 1977'de %9.8'e çıkmıştır (Tuncer, 2010: 248).Yeni vergi reformunun gelmesiyle ulusal ve bölgesel olmak üzere toplamda on vergi kaldırılarak o vergilerin yerine katma değer vergisi getirilmiştir. Yeni vergide

oranlar da değişmiş; bölge yönetimlerinde normal oran %4.25 olmuş ve bölge yönetimlerinin değişiklik yapabilme marjına %1 olarak sınırlandırma getirilmiştir (Koşar, 2013: 338). Bölgesel katma değer vergisinin oranı %3.25 ile %5.25 arasında değişmektedir. Sağlık harcamalarını finanse etmek amacıyla kullanılan bölgesel katma değer vergisinin yanı sıra; yerel yönetim birimlerini desteklemek için ulusal gelir vergisine oran eklenmesi uygulaması bugün %0,9 ile %1,4 arasında değişiklik göstermektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 158).

Otuz yıl boyunca bölge yönetimlerinin mali özerklikleri artış göstermiştir. Yapılan reformların iki aşaması vardır: İlk aşama, merkezi hükümetin önemli vergileri zorunlu olarak mali özerklik için bölge yönetimlerine devretmesidir ancak bu reform uygulamada çok küçük bir orana sahiptir. Vergilerin toplanması ve kontrol edilmesi bölgesel yönetimlerin elinde değildi ve onlar sadece merkezi hükümetten yıllık vergileri alıyorlardı. Bölgesel yönetimler vergilerin oranlarını değiştirebilmekte ve bulunduğu çevrede bir vergi oranı belirleyebilmektedir (Arachi & Filippini, 2002: 9-10).

Mart 2000'de tamamlanan reformun ikinci aşaması, bölgeleri aktif vergi politikalarıyla tanıştırarak bu vergi politikalarına teşvik etmektir. Devlet tarafından finanse edilen transferlerde sağlık sektöründe herhangi bir açık meydana geldiğinde onlar yumuşak bir bütçe kısıtlamasıyla karşı karşıya kalırlar. İkincisi, hemen hemen tüm gelirlerde sağlık finansmanı şartı vardır (Arachi & Filippini, 2002: 11).

Bölge idarelerinin bir diğer gelir kaynağı da paylaşılan vergi gelirleridir. Bu ülkede özel statülü bölgeler, bölgelerinde toplanan gelir vergisinden pay almaktadır. Vergilerin paylaşım oranı bölgelerin arasında farklılık göstermektedir. Bu farklılık bölgelerin gelir yapısını etkilemektedir.

Bölgelerin bir diğer gelir kaynağı da merkezi devletçe yapılan yardımlardır. Merkezi devlet genelde özel amaca bağlı olarak İtalyan bölge idarelerine yardım da bulunur. Bölgeler de borçlanabilmekte ve tahvil çıkarabilmektedir. Ancak yalnızca yatırım harcamalarını finanse edebilmek için borçlanabilmektedir. Yatırım harcamaları da

her yıl finansman kanunu ile belirlenen limitlere tabidir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 158).

Bölge yönetimleri de devletten genel ve özel amaçlı olmak üzere iki türlü yardım alabilirler (Koçak, 2013: 408). Bu, tütünden, gümrük vergilerinden, ispirtodan, biradan, şeker ve petrolden alınan vergilerin bir bölümünü oluşturduğu fondan sağlanmaktadır. Bunun yanında nüfusuna, yüzölçümüne, göç durumuna, işsizlik düzeyine bakarak da genel amaçlı yardımlar yapılmaktadır (Geray, 1997: 68).

Bölge yönetimlerine merkezi yönetim tarafından hem koşula bağlı hem de koşulsuz olmak üzere iki şeklide transfer yapılmaktadır. Merkezi yönetim tarafından olağan statülü bölge yönetimlerine yapılan koşulsuz transferler, iki kaynaktan sağlanmaktadır. Olağan bölge statüleri için çok önemli bir yere sahip olmayan ortak fon ve bölgesel gelişme projeleri fonu olağan bölge yönetimleri için, toplam gelirlerinin %3'ünü oluşturmaktadır.

"Son yıllara kadar bölge yönetimlerine transfer edilecek olan ortak fonun miktarı Madeni Yağ Satış Vergisi'nin %15'i, Alkol Satış Vergisi'nin %75'i ve Tütün Tüketim Vergisi'nin %25'i oranında belirlenmekteydi". Ortak fonun onda altısı nüfus, onda biri bölgesel alanın büyüklüğü esasına göre ve geriye kalan onda üçü ise yeniden dağıtım konusunda önemli etkilere sahip olabilen üç değişkene göre yapılmaktadır. Bu nedenle fonun %60'ı kişi başına üretim düzeyi düşük olan güney bölgelerine dağıtılmaktadır. Bu kapsamda bölge yönetimlerine yapılan koşula bağlı transferler ise sağlık ve ulaşım alanındaki iki önemli sorumluluğun finansmanında kullanılmaktadır" (Koşar, 2013: 339).

1.2.5.2.İl Yönetiminin Mali Kaynakları

İtalyan Anayasası'nın 119. maddesine göre, "komünler, iller, metropol kentler ve bölgeler gelir ve harcama özerkliğine sahiptir. Komünler, iller, metropol kentler ve bölgeler bağımsız mali kaynaklara sahiptirler" (1948 İtalyan Anayasası, M. 119).

İtalya'da il yönetiminin gelirlerine ilişkin düzenlemeler bölge yönetimlerinin aksine olağan kanunlarla yapılmaktadır. 1997 yılında yapılan reform ile illerin mali yapısı güçlendirilmiştir.

İl idarelerinin gelirleri, bağımsız vergi gelirleri, ek vergiler, paylaşılan vergiler, devletten alınan yardımlar ve borçlanmalardan oluşturmaktadır.

İl idarelerinin en önemli gelirini, otomobil sigortası üzerinden alınan vergi geliri oluşturmaktadır. Diğer önemli vergi gelirleri ise; kamu yerlerini işgaliye vergisi, inşaatlardan, yol üzerindeki galeriler ve tünellerin işgalinden alınan vergi ve özel imar vergilerinden oluşmaktadır.

Bir diğer gelir ise ek vergi geliridir. Ek vergi geliri içerisinde elektrik tüketiminden alınan ek vergi önemli bir paya sahiptir. İl yönetimlerinin diğer ek vergi gelirleri ise; "emlak vergisi gelirlerinden alınan ek vergi, bina vergisi gelirlerinden alınan ek vergi ve belediyelerin sanayi, ticaret, sanat, zanaat ve meslek vergilerine ilave vergi oluşturmaktadır".

İl yönetiminin vergiler yoluyla elde ettiği son gelir, ulusal gelir vergisi, katı atık vergisi ve ekonomik aktiviteler üzerinden alınan bölgesel vergi payları oluşturulmaktadır.

İl yönetimlerinin ikinci önemli gelirleri yardımlardır. İller, merkezi bütçedeki yardım fonunun dörtte biri oranında merkezden yardım almaktadır. Merkezi hükümet tarafından illere yapılan bu yardımlar, il yönetimlerinin görevlerini kendi başlarına yerine getirebilmeleri açısından yetersiz kalmaktadır. İtalya'da iller de belediyelerle aynı borçlanma prosedürüne tabi tutulmaktadır. Yani sınırsız olarak değil, "bütçelerine göre oluşturulacak bir tavan dâhilinde borçlanabilirler. Borçlanma geliri il yönetimleri için önemli bir yere sahiptir" (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 158-159). 1994 yılında il ve belediyelere yapılan transferler yerel finansman reformu ile yeniden biçimlendirilmiş ve sonuç olarak transferlerin miktarı ve dağıtımı yerel yönetimlerin bir önceki yıl yapmış oldukları harcamalara ve belediye taşınmaz mal vergisinin net hasılatına göre belirlenmektedir (Koşar, 2013: 340).

1.2.5.3.Belediye Yönetiminin Mali Kaynakları

Belediyelerin gelirleri de yasalarla düzenlenmiştir. Belediyelerin, illerde ve bölgelerde olduğu gibi özerk vergileme yetkisi yoktur. Belediyelerin topladıkları vergilerin oranı ve matrahı ulusal bazda tespit edilmektedir. Ancak belediyelere emlak vergisi, atık toplama ve kontrol vergilerinde vergi matrahını yeniden belirleme yetkisi verilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 159).

İtalyan merkezi hükümeti kendisine ait yasamaya ilişkin görevlerin bir kısmını 1997 ve 1998 yılları itibariyle yerel idarelere devretmiştir. 2000 ve 2001 yıllarında merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere 80 görev ve hizmet alanı ile bu alanların finansmanına ilişkin mali kaynaklar da verilerek önemli ölçüde yetki devri gerçekleştirilmiştir. Yerel idarelerin özerkliğinin artırılması ve merkezi yönetimin idari organizasyonlarla ilgili reformların yürütülmesi merkezi idare tarafından desteklenmiştir.(Koşar, 2013: 341).

Belediye gelirleri içerisinde vergi gelirleri önemli bir yere sahiptir. Vergi gelirleri belediye gelirlerinin %60'ını oluşturmaktadır. Bu vergiler; emlak vergisi, çöp vergisi, kamu ilanları üzerinden alınan belediye reklam vergileri, köpeklerden alınan belediye vergisi ve ulusal gelir vergisine belediyelerin eklediği ek orandan elde edilen gelirlerden oluşmaktadır. 2012 yılında yapılan bir değişiklikle, 2008 yılında vergi dışı bırakılan konut vergisi geri verilmiş ve ikincil ve diğer konutlardan alınan vergilerin oranı artırılmıştır. Bunun yanında yerel yönetimlere bir de turizm ve enerji üzerinden vergi alma olanağı tanınmış ve bu idarelerin vergi gelirleri artırılmıştır.

Belediyeler için önemli olan bir diğer gelir de harçlardır. Belediyelere, vergi gelirlerine oranla harçların oranını belirleme konusunda daha fazla serbestlik tanınmıştır. Belediyelerin harçlardan aldıkları gelirleri; kamu arazilerinin kullanım harcı ve kamu ilanları üzerinden alınan harçlardan oluşmaktadır.

Belediyelerin görevlerini yerine getirebilmesi için önemli olan bir diğer gelir kaynağı da yardımlardır. Belediyelerin toplam gelirleri içerisinde yardımların payı %30 'dur ve bu pay yasa ile düzenlenmektedir. Yardımlar yasalar ile düzenlendiği için merkezi

hükümetin yardımların oranını değiştirme yetkisi yoktur. Devlet, belediyelere iki şekilde yardım etmektedir. Bunlardan birincisi, belediye bütçelerini dengelemek için yapılan merkezi hükümet yardımlarıdır. Belediye bütçelerini dengelemek amacıyla devlet bütçesi içinde özel bir fon kurulmuştur. Bu fonun ¼'ü iller, ¾'ü belediyelere ayrılmıştır. İkincisi ise, devlet belediyelerin bazı hizmetlerini yerine getirebilmesine katkıda bulunmaktadır. Bu hizmetlere; eğitim, kreşler, anaokulları, öksüz yurtları, mahkemelerin bakım ve onarımı, yerel hapishanelerin bakım ve onarımı ile özel kamu işleri örnek olarak verilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 160). Belediyelerin gelir kaynaklarından birini de borçlanmalar oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, yatırımlarının finansmanı için borçlanabilmekte ve bunula birlikte kredi sağlamak için düşük faizle bir kamu kuruluşundan borçlanma sözleşmesi yapabilmekte veya rayiç faiz üzerinden kredi kuruluşlarına borçlanabilmektedirler (Koşar, 2013:342). Toplam gelirler içerisinde %5 payı olan borçlanmalar önemli sınırlamalara tabidir.

İtalya'da belediyeler yerli ve yabancı piyasalardan tahvil alarak borç alabilmektedir. Belediyelerin borçlanabilmesindeki en önemli kural borcun uzun dönemli olmasıdır. Borçlanmanın sınırı belediyelerin bütçeleri esas alınarak yapılır. Belediye borçlanmalarına, faiz ödemelerinin belediye gelirine oranı belirli bir sınıra ulaşıncaya kadar izin verilmesi nedeniyle belediyelerin borçlanma tavanları farklı olabilmektedir. İtalya, krize çözüm bulabilmek için son yıllarda belediyeler arası işbirliğini ön plana çıkarmaya çalışmaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 160).

Yetmişli yıllardan beri İtalya'daki yerel yönetimler merkezi hükümetin vereceği mali desteğe bağımlı idi. Yerel yönetimler mali özerkliğe sahip olmadığı için bu durum verilen hizmetlerde birçok eksikliğin ortaya çıkmasına neden oldu. 1990'lı yıllara gelindiğinde yerel yönetimler artık kendi vergilerini artırabilme ve ulusal vergilerden pay alabilme hakkına sahip oldu. Bu da demek oluyor ki bu reformla birlikte yerel yönetimlere önemli ölçüde mali özerklik verilmiştir. Eşitlikçi hibe sistemi uygulamaya konularak küçük vergi matrahları ile bölgeler desteklenmiştir. Yerel yönetimlerin mali özerkliği için yapılan bu reform mali açıdan birçok eksikliği ortadan kaldırmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

2.TÜRKİYE'NİN YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

2.1.TÜRKİYE'NİN YÖNETİM TARİHİ

19. yüzyıl başlarında, Osmanlı İmparatorluğu, toprak ve nüfus bakımından dünyanın en büyük devletlerinden birisiydi. Ancak İmparatorluk, idare biçimi yönünden bu coğrafyayı ve nüfus kalabalığını yönetecek bir modelden yoksundu. Osmanlı Devleti'nin toplumsal, siyasal ve hukuki alanlarda reforma ihtiyaç duyması, ülkede ortaya çıkan kargaşa, feodal beylerin merkeze karşı gelmesi, merkezi bürokrasinin vergiler üzerindeki denetimi yitirmesi yeni bir yönetim modeline ihtiyaç duyulduğunun göstergesidir. Yabancı ülkelerin baskıları ve Osmanlı İmparatorluğu'nun çağın gerisinde kalmaya başlaması sonucunda Tanzimat Fermanı ilan edilmiş ve böylece İmparatorluk büyük bir değişim ve dönüşüm içerisine girmiştir (Nalbant, 2012: 129).

19.yüzyıl idari reformlarıyla imparatorluğun yönetim yapısında değişikliklere gidilmiştir. Yapılan bu reformların hepsi bir bütün teşkil etmektedir. Daha önce yapılan reformlarda idarenin sadece belirli kısımlarını ele almanın yeterli olmadığı anlaşılmış ve bu nedenle de Tanzimat Fermanıyla bir merkeziyetçi düzenleme ve bütüncülük söz konusu olmuştur (Ortaylı, 2012:467). Tanzimat merkeziyetçiliğinin temeli, Osmanlı tarihinin kurumlarında yatmaktadır. Bu kurumların içinde en önemlisi beledi kurumlar olmakla birlikte merkezi idare kurumlarında da yeniliklere gidilmiştir. Osmanlı Devleti Tanzimat'tan önce idari bakımdan eyaletlere, eyaletlerde sancaklara ayrılmıştı. Bu birimlerin başında da beylerbeyi ve sancak beyleri vardı. Eyaletlerde beylerbeyi hem hükümdarı temsil etmekte, hem de sadrazamın yetkilerini elinde bulundurmaktaydı. Bunun yanında kadılar aracılığıyla yargı yetkisini de elinde bulundurmaktaydı. Bundan dolayı bu dönemde eyaletlerde yetki genişliği ilkesinin uygulandığı belirtilmektedir (Çağdaş, 2011: 400). Beledi hizmetlerin yerine getirilmesinde sistemli bir örgüt bulunmadığından kadı beledi hizmetleri de yerine getirmekteydi. O dönemde merkezi ve yerel yönetim ayrımı

bugünkü şekliyle olmadığından görev ayrımından söz etmek pek de mümkün değildir. Görev ayrımı olmadığı için günümüzdeki yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinden, özerkliğinden ve demokrasiden de söz etmek mümkün değildir. Tanzimat'tan sonra kadıların görevini merkezden atanan valiler vilayetlerde, kaymakamlar da kazalarda görevlendirilmiş ve böylece kadıların mülki işleri kaldırılmış olmaktadır. Adli teşkilatların kurulmasıyla da kadılar üstlendikleri görevleri 1854'te kurulan şehreminlere bırakmıştır (Alada, 2008: 68-69).

Diğer kurumları ele aldığımızda devlet hayatında yasamaya yardımcı en önemli kuruluş olan ve 1837'de kurulan Meclis-i Vala-yı Ahkâm-ı Adliyye Tanzimat dönemi kanun tasarılarını hazırlamış ve daha sonra bugün halen Danıştay olarak devam eden Şura-yı Devlet ile Yargıtay'ın ilk kuruluşu olan Divan-ı Ahkâm-ı Adliyye'yi oluşturmuştur (Ortaylı, 2012: 479). Tanzimat devlet adamaları Fransız Yönetim Modelini tamamen taklit etme anlayışı içinde değil; fakat bilinçli bir uyarlama anlayışı içinde ve faydacı yaklaşım içinde ele almışlar ve idari reformları bu yaklaşımla uygulamaya koymuşlardır (Nalbant, 2012: 141).

1864 Vilayet Nizamnamesi Tanzimat'tan sonra taşra yönetiminde yapılan ilk sistemli düzenleme olarak kabul edilmektedir. Fransız örgütlenme modelini temel alarak çıkarılan bu nizamnamede özellikle yönetsel bölünme alanında yeni bir düzenleme yapılmıştır. Ancak 19. yüzyılda da merkezin devlet anlayışı ve çevreye karşı tutumu değişmedi. Bürokratik kadroların modernleşme çabaları, merkezi güçlendirmeyi hedeflemiştir (Heper, 2012: 74). Bunların yanında yerel yönetimlerin yapısında da değişikliklere gidilmiş ve Batılılarla ticari ilişkilerin daha iyi bir şekilde devam edebilmesi için ilk modern belediye kurulmuştur. İlk belediye İstanbul'da uygulamaya konmuş ve 1876'dan sonra diğer şehirlerde de yürürlüğe konmuştur (Alada, 2008: 69). Devletin kurumlarında meydana gelen bu değişikliklerle birlikte Avrupa'ya ayak uydurulmaya çalışılmış ancak başarılı olunamamıştır. Bu yapılar varlığını Cumhuriyet yönetimi kurulana kadar devam ettirmiştir.

1923 yılında Cumhuriyetin ilanıyla birlikte Türkiye Cumhuriyeti kurulmuştur. Cumhuriyetin kurulmasıyla beraber eski kurumların yapısında değişikliğe gidilmiş ve Batı örnek alınarak yenilikler yapılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti, 1982 Anayasası'na göre üniter bir devlettir. Türkiye Cumhuriyeti'nin idari kuruluşu Anayasa'nın 126. maddesinde ve 127. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre Türkiye merkezi idare ve mahalli idare kuruluşundan oluşmaktadır. Bu idarelerin arasında ülkenin birliği ve bütünlüğünün bozulmaması için idari vesayet denetimi vardır.

Yürütme yetkisi ve görevini kullanan Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu, aynı zamanda, merkezi idarenin merkez teşkilatı içinde yer almaktadır Ayrıca, görev alanında devlet tüzelkişiliğini temsil eden bakanlıklar da merkez teşkilatına dâhildirler. Bu sebeple, merkezi idarenin merkez örgütü içinde Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar yer almaktadır (Yıldırım, 2007: 47).

> *"Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir" (1982 Anayasası, m.8). Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisi'nindir ve bu yetki devredilemez (1982 Anayasası, m.7). Yargı yetkisi ise, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılır"(1982 Anayasası, m.9).*

2.2.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİM SİSTEMİ

Türkiye'de benimsenen yerel yönetim anlayışına göre yerel yönetim kuruluşları, ülke yönetim bütünlüğü içinde yer alır. Yerel yönetimlerin kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri, yasama organları tarafından belirlenir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik yapılanması içinde değildir. Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin, ülke bütünlüğü açısından uyacağı kurallar da yine merkezi yönetim tarafından belirlenir.

Yerel yönetimler 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde "*idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*" hükmü ile anayasal güvence altına alınmıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde ise,

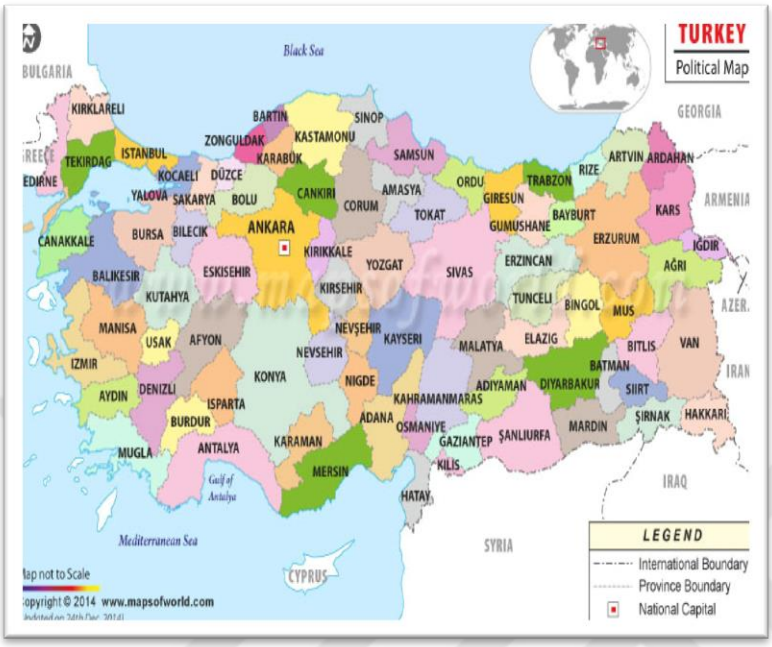
> *"Mahalli idareler, il belediye veya köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileridir" şeklinde ifade edilmektedir.*

Böylece 1982 Anayasası'na göre Türkiye Cumhuriyeti üniter devlet modelini benimsemiştir. Üniter devlet modelinde, yerel yönetimlerin merkezi idarenin gözetim ve denetiminde bir örgütlenmeye sahip olması esastır. Bunun da Anayasa'daki karşılığı vesayet denetimi olarak ifade edilmektedir.

Türkiye'de, yerel nitelikteki birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik hayatın gelişmesinde önemli rolü olan yerel yönetimlerimiz, il özel idareleri, belediyeler ve köylerdir. Bunların yanında, yerel yönetimlere benzeyen, fakat tüzel kişiliği olmayan "yerel idareler" de vardır.

Köyleri ayrı tutarsak bugünkü yerel yönetimlerin temelleri Tanzimat'tan sonra atılmıştır. Bu nedenle de İl özel idareleri ve belediyeler Batı örnek alınarak kurulmuştur. Köyler ise, eski bir geleneğin devamıdır (Gözübüyük, 1971: 121).

2.2.1.İL ÖZEL İDARE YÖNETİMİ



İl özel idareleri, Fransa örnek alınarak oluşturulan ve varlığı 1982 Anayasasının 127. maddesinde kabul edilen üç yerel yönetim biriminden biridir. İl özel idarelerinin iki niteliği vardır. Bunlardan ilki, yetki genişliği ilkesine göre idare edilen mülki

Resim 2: http://www.turkiyeharitasi.gen.tr/turkiye-siyasi-haritasi, (03.02.2015).

idare kademesi olması, ikincisi ise, yerinden yönetim ilkesine göre idare edilen ilin özel idaresi olmasıdır. İl özel idaresinin ayrı bir tüzel kişiliği, özerkliği, görev ve yetkileri vardır. İl özel idaresi aynı zamanda merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan ilin genel idaresinden farklı bir yönetim birimidir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 185). İl özel idareleri, il sınırları içinde yaşayan insanların mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuştur.

İl özel idareleri, 5302 sayılı kanunda, *"il halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri"* şeklinde tanımlanmıştır (5302 sayılı Kanun, m.3).

5302 sayılı kanun il özel idaresinin görev-yetki, organları, teşkilatı, insan kaynakları, mali yapısı ve borçlanması çalışma yöntemleri ve süreçleri, diğer kurumlarla ilişkileri, denetimi ve yönetime katılma konularını yeniden düzenlemiştir. Düzenlemenin amacı ise; yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi, yerel

sorunların mahallinde çözülmesi, proaktif, katılımcı ve hesap verilebilir bir yönetimin oluşturulması ve kaynakların etkin kullanılmasının sağlanmasıdır (Eryılmaz, 2010: 140).

İl özel idaresinin yapısı belediye ve köylere göre farklılık göstermektedir. Belediye ve köylerin faaliyet gösterdikleri alan belirli bir yerleşim alanı ile sınırlıyken, il özel idaresinin faaliyetleri ise, yerleşim alanı içi ve yerleşim alanı dışı, il sınırları içindeki bütün bölgeyi kapsamaktadır (Eryılmaz, 2010: 139). Bu nedenle il özel idaresi merkezi yönetimle diğer yerel yönetimlerin arasındaki ilişkiyi sağlayan ara düzey bir yerel yönetim birimidir. Ancak 6360 sayılı Kanun ile otuz ilde il özel idarelerinin kaldırılması il sınırı ile büyükşehir belediye sınırları şekline getirilmesiyle hizmette etkinlik verimliliğin eskiye oranla azalacağını söyleyebiliriz. Ara düzey görevi gören il özel idarelerinin yokluğu büyük bir boşluk yaratarak bu durumun merkeziyetçi bir yapılanmaya doğru gitmesi söz konusudur. Bölgelerarası dengesizliğin yol açtığı, önemli gelir farklılıkları ile sosyo-kültürel unsurların da etkisi ile belediyelerin hizmet sunumunda yetersiz kaldığı bilinmektedir. Bu durum kendini özellikle geri kalmış bölgelerimizde göstermektedir (Toprak, 2015: 6). İl özel idarelerinin varlığı bu nedenle önem taşımaktadır.

İl özel idaresinin kurulabilmesi için o yerin il statüsüne kavuşması gerekir. Yani bir yerleşim biriminin kanunla il statüsüne kavuşması sonucunda o yerde başka bir işleme gerek kalmadan otomatik olarak İl özel idaresi kurulmuş olur. Bu nedenden dolayı da merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan il ile il özel idaresinin hizmet faaliyetlerini gerçekleştirdikleri alan aynıdır. 6360 sayılı Kanun'la il özel idarelerinin kaldırılması Gözler (2013)'e göre Anayasa'ya aykırılık teşkil etmektedir. Gözler, 6360 sayılı Yasa'nın il özel idaresiyle ilgili düzenlemelerine yönelik şu ifadeleri kullanmaktadır:

> *"Türkiye'de iller olduğu sürece her il için bir il özel idaresi olacaktır. İl özel idarelerinin olması Anayasa'nın 126/1.maddesinin ve ikincisi ise Anayasa'nın 127/1.maddesinin birer gerekliliğidir. Sonuç olarak, Türkiye'de il özel idarelerinin kaldırılmasını öngören bir kanun, Anayasa'nın 127/1.maddsine*

aykırı olacaktır. Türkiye'de il özel idaresi kamu tüzel kişiliği kaldırılacaksa bunun Anayasa değişikliği yoluyla yapılması gerekmektedir. Bu noktada, 6360 sayılı Kanun söz konusu otuz ili kaldırsaydı, bu illerdeki il özel idarelerini kaldırması Anayasaya aykırılık teşkil etmezdi. Ancak, 6360 sayılı Kanun söz konusu yerlerde illere dokunmamıştır. Nerede bir il varsa orada bir il özel idaresinin kurulması Anayasal bir zorunluluktur. Oysa 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun bu anayasal zorunluluğu otuz il bakımında ihlal etmektedir"(Gözler, 2013: 5).

Gözler (2013)'in de ifade ettiği gibi 1982 Anayasası'na aykırılık oluşturan bu kanun, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde de birçok karmaşaya yol açacaktır. Merkezi yönetim ve belediyeler arasında ara düzey olan il özel idarelerinin yokluğu hizmetlerin yerel ihtiyaçlara göre yerine getirilmesini de zorlaştıracaktır.

"Alada (2013) ise 6360 sayılı Kanun'un sorunlu alanlarını üç başlıkta ele almıştır. Birincisi, idari-hukuki düzenlemedeki sorunlar. Bu kanun yerel yönetimlere anayasa ve yasalarla verilmiş olan varlık güvencelerini ortadan kaldırıyor. Eski düzenlemede var olun en önemli sorunlardan birisi temsil sorunuydu, siyasal katılım sorunuydu, nüfusun adil biçimde oransal olarak temsilde eşitleyen bir sistemin yokluğu önemli bir sorundu. Yüksek nüfuslu yerleşim alanlarında düşük düzeyde temsiliyet varken, daha ortalama düzeyde bir nüfusa rağmen ilçe sayınız yüksekse daha güçlü temsiliyet kazanabildiğiniz hakkaniyeti olmayan, adil olmayan temsiliyet sistemi vardı. Bu sorunun mekânsal ve yönetsel düzenlemesine hiç ihtiyaç durulmadı. Oysaki böyle reform amaçlı bir yasa ilk olarak bunu dikkate almak zorundadır çünkü yerel yönetimler en önce siyasal kurumlardır. Demokratik sistem içerisindeki temsiliyet dikkate alınmadığı gibi ikinci bir temsiliyet mekanizması olan il özel idareleri ortadan kaldırıldığı için il genel meclislerinin sahip olduğu siyasal temsiliyete de son verilmektedir. Üçüncü tespit ise bu yapı neoliberalizmle sivrilen yerelleşmeye dayalı iktisadi yönetsel

> *politikaların çerçevesinde, aynı sürecin özelliklerini paylaşmakla birlikte örtük ve yoğun bir merkeziyetçiliği de içinde barındırıyor. Çünkü il özel idarelerine son verilirken valinin yönetimi altında ilde Yatırım ve Koordinasyon Merkezi adına yeni bir yapı oluşturuldu. Merkeziyetçi ve pragmatist bu yapı, adeta yerelde minyatür bir merkez olarak örgütlenme potansiyeli taşımaktadır" (İÜ SBF Forum I, 2013: 166).*

Ancak 1 Eylül 2016 tarihli KHK 674'ün 35. ve 36. Maddeleri ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un YİKOB'larla ilgili 28/A maddesinde kamu tüzel kişilini haiz ve özel bütçeli ibaresi eklenmiştir (6758 sayılı Kanun, m.31). Alada (2012)'nın tespit ettiği üçüncü soruna YİKOB'lara tüzel kişilik verilerek çözüm üretilmeye çalışılmıştır.

İl Özel İdaresinin Görevleri: İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları, mahalli müşterek nitelikte olmak üzere; belediyeler dâhil il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere ikiye ayrılır. Kanun İl özel idaresinin görevlerini ayrıntılı olarak saymamış sadece konu itibariyle belirtmiştir. İl özel idaresi, hizmetlerin yerine getirilmesinde; il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği, hizmetten yararlanacak yörenin gelişmişlik düzeyi uyulması gereken şartlardır (Keleş, 2012: 174). İl Özel İdaresi'nin görevleri 5302 sayılı Kanun'un 6.maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir:

- Gençlik, spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret
- Çevre düzeni planı (Belediye sınırları ile il sınırı olan BŞB hariç).
- İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapar.
- Bayındırlık ve iskân
- Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi
- Kültür, sanat ve turizm
- Sosyal hizmet ve yardımlar
- Yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları

- İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım
- Orman köylerinin desteklenmesi ağaçlandırma, park ve bahçe tesisi (belediye sınırları dışı).
- Kamu kurum ve kuruluşlarının 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki aralarının alımı, işletilmesi, bakımı ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçları; kamu konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarım ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği teçhizat alımıyla ilgili harcamalar il özel idaresi bütçesinden karşılanabilir.

İl özel idareleri hizmet sunma yöntemleri konusunda inisiyatif sahibi kılınmıştır. Hizmetin niteliğine uygun yöntemi belirleme il özel idarelerine bırakılmıştır (Şengül, 2014: 56). İl hizmetlerinin, yurttaşlara en yakın yerlerde ve özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumu hesaba katılarak yerine getirilmesi il özel idarelerin görevidir. İl çevre düzeni denilen plan belgesinin hazırlanmasında da, İl özel idaresi, büyükşehir belediyesi ile il belediyesi arasındaki eşgüdümü sağlar. İl çevre düzeni planını her iki yönetim beraber yaparlar. Bu planı hem belediye meclisi, hem de il genel meclisi onaylar (Keleş, 2012: 174).

> *5302 sayılı Kanun'a göre, "hizmetlerin diğer mahalli idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyonun o ilin valisi tarafından sağlanacağına yer verilmiş, 4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'na ve organize sanayi bölgelerine tanınan yetki ve sorumlulukların bu kanun kapsamı dışında olduğu belirtilmiştir" (5302 sayılı Kanun, m.6)).*

Ancak metin üzerinde çok iyi gibi görünen bir düzenleme yapılsa da uygulamada memnun edici sonuçlar doğurmamaktadır. Çünkü kanun uygulayıcıları klasik kamu yönetimi anlayışından vazgeçememişler ve bu nedenle de hizmet sunarken muhtemel bir sorunla karşılaşmamak için hizmeti gerçekleştirmemeyi tercih etmektedirler (Koçak, 2013:148-149). İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7. maddesine göre İl özel idaresinin yetkileri ve ayrıcalıkları belirtilmiştir.

5302 sayılı kanun eski kanuna oranla il özel idarelerinin görev ve sorumluluklarını arttırmıştır. Ancak, il özel idarelerinin genişleyen bu görev ve sorumlulukları nasıl yerine getireceği de tartışma konusudur. Yasada da değinildiği gibi genel yetkili bir kurum olarak il özel idareleri güçlendirilmektedir. Yerellik ilkesi ile il özel idarelerinin gücü daha da etkinleştirilmektedir. Yerellik ilkesine kanunun 6.maddesinde yer verilmiştir (Parlak ve Ökmen, 2015: 204). Burada il özel idarelerinin görev ve yetkilerindeki artış ve özerklik vurgusu olumlu bir gelişme olmakla birlikte, bu gelişmeyi iyi bir akçal denkleştirme yasası ile mali özerkliği sağlayacak şekilde gelir sisteminin oluşturulmasıyla anlam kazanacaktır. İl özel idareleri gerçek bir akçal denkleştirme yasası ile bu idareler görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelire kavuşturulursa gerçek anlamda özerk yerel yönetim birimleri haline gelebilirler (Parlak ve Ökmen, 2015: 205).

> *"2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van, Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun, İstanbul ve Kocaeli illerindeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır (6360 sayılı Kanun, m.1) ve bu iller büyükşehir ilan edilmiştir. İl özel idarelerinden doğan boşluk Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurularak giderilmeye çalışılmıştır".*

6360 sayılı Kanun AYYÖŞ ilkelerinden olan mahalli idarelerin tüzel kişiliklerinin, yerel halka danışılarak kapatılması ilkesine aykırılık taşıdığı iddiası yer almaktadır. Bu bağlamda, 1982 Anayasası'nın 90.maddesi 'Milletlerarası antlaşmaları uygun bulma' başlığı kapsamında şu ifadeler yer almaktadır:

> *"Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz (Ek: 7.5.2004-5170/7 m.). Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı*

hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri yer esas alınır".

Keleş (2013: 19) bu bağlamda şu ifadeleri kullanmaktadır: "1982 Anayasası'nın 90. Maddesi uyarınca, temel bir hak ve özgürlük olarak yorumlanması olanaklı olan, yerel yönetimlerin varlığına son verme girişiminde, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kuralına açıkça aykırılık bulunduğu öne sürülebilir".

Bunun yanında bir de katılım boyutu bulunmaktadır. AYYÖŞ, halkın yerel karar süreçlerine etkin katılımına özel bir önem vermektedir.

"Halkın kendilerini ilgilendiren her türlü konuda görüşlerinin alınması, AYYÖŞ'ün 4/6 maddesinin ve 2009 tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Yerel Yönetimlerin İşlerine Katılma Hakkına İlişkin EK Protokolün kurallarının bir gereğidir. Bu bağlamda ele alındığında 6360 sayılı Yasa ile 30 ildeki yeni düzenlemenin katılım alanında kolaylaştırıcı değil, güçleştirici bir etmen olduğu ifade edilmektedir" (Keleş, 2013: 18).

AYYÖŞ'ün 'Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması' başlığını taşıyan 5.maddesinde: *"Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz".*6360 sayılı Kanun çıkarılırken orada yaşayan halka danışılmadan çok sayıda belediye ve köyün tüzel kişiliğine yasal düzenlemeyle son verildi ve bu durum Türkiye'nin taraf olduğu Avrupa yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na açık bir şekilde aykırılık oluşturduğu gibi temel hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemelere de aykırı olduğu söylenebilir (Çetin, 2015: 261).

6360 sayılı Kanunda İl özel idarelerinin kullanmakta olduğu kimi yetkilerin merkezi yönetime devredildiğini görüyoruz. Kanun, birçok yerel yönetim birimi tarafından kullanılmakta olan yetki ve kaynakların daha az yerel yönetim birimi tarafından kullanılmasını öngörmektedir. 14 ilde kaldırılan il özel idarelerine karşın, varlığı devam eden yerel yönetim birimlerinin coğrafi olarak yetki alanı genişletilmiştir.

Kanun, yetkiyi kullanacak birimleri ve bunların coğrafi ölçeklerini radikal bir biçimde değiştirmiştir (Arıkboğa, 2013: 70).

6360 sayılı Kanun yerel yönetimler üzerinde önemli değişiklikler yapmış, özellikle yerel siyasetin yanında, yerel yönetimlerin mali ve kentsel yapılarını da etkilemiştir. Bu kanun ile birlikte, BŞB kurulu olan illerde mülki sınır BŞB'nin sınırı kabul edildiği için, bu illerde yapılacak olan BŞB başkanlığı seçimlerinde ilin tüm seçmenleri oy kullanacaktır. Bu duruma açıklık getirmek için örnek vermek gerekirse, 2009 yerel seçimlerinde Ordu ilinin belediye başkanlığını DSP adayı kazanmışken, 6360 sayılı Kanun ile birlikte Ordu'nun büyükşehir belediyesi olması 2014 yerel seçimlerinde tüm ilin oy kullanmasıyla büyükşehir belediye başkanlığı seçimi AKP adayı kazanmıştır. Mersin ili belediye başkanlığını 2009 yerel seçimlerinde CHP adayı kazanmışken, 2014 yerel seçimlerinde MHP adayı belediye başkanı olmuştur. Kısaca 6360 sayılı kanun, yerelde siyasi dengeleri değişikliğe uğratmıştır.

6360 sayılı Kanunu'nun kentsel yapı üzerindeki etkilerini incelediğimizde bazı sorunlarla karşı karşıya kalındığını görmekteyiz.

> "*5216 sayılı Kanun'a göre, nazım imar planlarının hazırlanması konusunda, BŞB, uygulama imar planlarının hazırlanması konusunda ise ilçe belediyeleri yetkilendirilmişti. Ancak yeni düzenleme ile birlikte, tüm il alanı BŞB sınırı içinde kalacağı için, BŞB ildeki tüm imar ve planlama düzeninin başlıca sorumlusu olacak, ayrıca ilçe belediyelerinin hazırlamış oldukları imar planlarını denetleme yetkisini de elinde bulunduracaktır. Bu türden yetkilerin tek elde toplanmış olmasının kent, kentleşme ve planlama üzerindeki etkileri de gelecek dönemlerdeki uygulamalar sonucunda ortaya çıkacaktır*.
>
> *Yeni yasanın getirdiği yeniliklerde büyükşehirlerin hem nüfus hem de kapladıkları alan bakımından farklılıkları göz önünde bulundurmalıdır. Büyükşehir merkezine uzak olan yerleşim birimlerine etkin ve verimli hizmet sunumu konusunda bir takım*

sorunların yaşanması olasıdır. İmar planlarının uygulama ve denetim araçlarının kullanılması bakımından coğrafi uzaklık hizmetin etkin ve verimli sunulmasını olumsuz etkileyecektir" (Adıgüzel, 2012: 168).

2.2.1.1.İL ÖZEL İDARE YÖNETİMİNİN ORGANLARI

2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, İl genel meclisi, İl encümeni ve vali İl özel idaresinin sahip olduğu organlardır. İl genel meclisi ve il encümeni karar organları, vali ise yürütme organıdır.

2.2.1.1.1.İl Genel Meclisi

"İl genel meclisi, ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşan il özel idaresinin karar organıdır (5302 sayılı Kanun, m.9). Seçimler beş yılda bir, tek dereceli, nispi temsil yöntemine uygun olarak, serbest, eşit, gizli oyla, açık sayım ve döküm esasına göre yapılır. Seçilme yeterliliğine sahip her vatandaş İl genel meclisi üyeliğine aday olabilir". Genel meclislerin üye sayısı, İtalya'daki bölge meclislerinde olduğu gibi nüfusuna göre değişiklik göstermekte ve ilçe sayısı da bu noktada önem kazanmaktadır. 5302 sayılı Kanun il genel meclisine önemli işlevler ve sorumluluklar yüklemiş ve yeni işlevlerine paralel olarak meclisin yapısında da bazı değişikliklere gidilmiştir.

Yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkisine idari vesayet açısından bakıldığında önemli değişikliklerin olduğu görülmektedir. Eski kanunda valinin il genel meclisinin de başı olması durumuna İl özel idaresinin özerkliğini zedelemesi noktasında birçok eleştiri getirilmiştir. 5302 sayılı Kanunla valinin yürütme organı sıfatı korunurken, il genel meclisi başkanlığı fonksiyonuna son verilmiş ve bu görev İl genel meclisinin kendi arasından seçeceği Meclis Başkanı'na verilmiştir (5302 sayılı Kanun, m.11). Böylece valinin İl Genel Meclisi'yle olan organik ilişiği kesilmiş ve başkanlık görevi seçilmiş bir üyeye bırakılmıştır Valinin il genel meclisinin başından alınmasıyla, valinin vesayet makamı olarak güçsüz kılındığı ve bu durumun genel anlamda 1982 Anayasası'na aykırı olduğu ve ulusal bütünlük

kaygılarına yol açtığı noktalarında önemli eleştiriler getirilmektedir (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009: 6).

Ancak valinin il genel meclisinin başından alınıp, meclis tarafından seçilen bir başkanın getirilmesi yerel yönetimlerin özerkliği bağlamında büyük önem taşımaktadır. Eski kanunda yaşanan vesayet sorununa yeni kanunla çözüm getirilmeye çalışılmıştır. Özerk yerel yönetimin varlığını koruyabilmesi için organlarının seçimle iş başına gelmesi bu noktada büyük önem taşımaktadır.

İl Genel Meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanacak ve kendi üyeleri arasında gizli oyla, ilk iki yıllık süre için meclis başkanını seçilecektir (5302 sayılı Kanun, md.11). Bu durum Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3.maddesinde öngörülen ''yerel yönetimlerin meclis üyelerinin seçimle iş başına gelmesi'' ilkesi sağlanmış olmaktadır (Parlak ve Ökmen, 2015: 211).

İl genel meclisinin gündemi, meclis başkanı tarafından belirlenir ancak, vali ve il genel meclis üyeleri de gündemin belirlenmesinde etkili olabilmektedirler (5302 sayılı Kanun, m.13). Eski kanunla karşılaştırıldığında valinin gündemi belirleme yetkisi azaltılarak sadece konu teklif etmekle sınırlandırılmıştır. Aynı maddede il genel meclisi üyeleri de il özel idareleriyle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilecek, ancak öneri toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edilebilecektir.

5302 sayılı Kanun'un 15.maddesinde,

> *"İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir ve vali hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez".*

Kanunun bu maddesinden de anlaşılacağı gibi, il özel idareleri üzerindeki idari vesayet uygulamasına kısmen de olsa son verilmiştir. Bunun yanında valiye gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmemesi ve bu durumun sadece hukuka uygunlukla sınırlandırıldığı görülmektedir. Yani meclis kararlarının valiye gönderilmesinin nedeni hukukilik kontrolü içindir. Bu durumda meclis kararların gönderilmesi, valiyi sadece kararlardan haberdar edilmek içindir.

Valinin il genel meclisinde sağlayamadığı kontrolü, encümenin görev ve sahip olduğu yetkileri kullanarak sağlayabilir olması olumsuz bir değerlendirmeye açıktır. Valinin İl encümeni üzerindeki yetkilerinin devamı valinin elindeki araçları gerektiğinde kullanabilecek güçte olduğunu göstermektedir (Demirel, 2014: 177).

İl genel meclisinin görev ve yetkileri 5302 sayılı kanunun 10. maddesinde belirlenmiştir. 5302 sayılı Kanun'la il genel meclisine verilen yeni görevler şu şekildedir:

> *"Stratejik plan ile il özel idare faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek karara bağlamak, Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının, ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, İhtisas komisyonlarının üyelerini seçmek, Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek, Meclis başkanı ve başkan vekilleri ile katip üyeleri seçmek, İlin çevre düzeni planı ve belediye sınırları dışındaki imar planlarını görüşmek ve karara bağlamaktır"*.

İl genel meclisinin eskiye oranla görevleri artış göstermektedir. Bunula birlikte vali ile olan organik bağının kesilmesi de vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin özerkliği bağlamında önemli bir gelişme olarak görülebilir. Ancak il genel meclisinin gündeminin belirlenmesinde valinin halen etkili olduğunu söyleyebiliriz.

2.2.1.1.2.İl Encümeni

İl encümeni, İl özel idaresinin bir diğer organıdır. 5302 sayılı Kanunda valinin il encümeni başkanlığı korunmuştur. İl encümeni karma bir nitelik gösterir. İl Encümeni, 6360 sayılı Kanun'dan önce, "valinin başkanlığında il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ve vali her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur" şeklindeydi ve toplam il encümeni sayısı vali ile birlikte 11 kişiydi. Toplamda 11 olan il encümeni sayısı 6360 sayılı Kanun ile 7'ye düşürülmüştür.

"*İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile ilgili genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur*" (6360 sayılı Kanun, m.22). Yapılan bu düzenlemeyle genel sekreter il encümeninin doğal üyesi olmuştur.

Yeni düzenlemede "il encümeninin yetki ve görevleri öncekine oranla oldukça daraltılarak il encümeni bu bağlamda yürütme ve danışma organı niteliğindeki işlevlere sahip kılınmıştır" (Eryılmaz, 2015: 186). İl encümeninin karar organı değil de yürütme ve danışma organı işlevine sahip kılınmasıyla il özel idareleri için iki kademeli bir yönetim yapısı oluşturulmuştur (Şengül, 2014: 64). 5302 sayılı Kanun'un 25. maddesi uyarınca encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Genel sekreterin encümene başkanlık etmesi, il encümenindeki atanmış bürokratlar için normal karşılanabilecek iken, seçilmiş üyelerin genel sekreter ile ast-üst ilişkisinin olmaması önemli sorunlara yol açabilmektedir.

"İlgili birim amirleri gündemdeki konularla ilgili olarak, vali tarafından encümen toplantılarına görüş bildirmek üzere çağrılabilir. Birim amirlerine oy hakkı tanınmamıştır" (5302 sayılı Kanun, m. 25).

İl encümeninin görev ve yetkileri 5302 sayılı kanunun 26. maddesinde düzenlenmiştir. "Encümen, çeşitli kararlar alan, görüş bildiren, ceza veren bir organ durumundadır. Eski kanunda İl encümeni, il özel idaresinin karar organı olarak kendi adına yürüttüğü görevleri ve il genel meclisinin toplantı halinde olmadığı durumlarda

aciliyet arz eden meseleleri karara bağlamaktaydı. Ancak 5302 sayılı Kanun'da il encümeni sadece yürütme organı olarak kabul edilmektedir. Yeni yasada il encümeninin il genel meclisi yerine karar alma yetkisine son verilmiştir" (5302 sayılı Kanun, m.26).

Encümenin gündemi vali tarafından hazırlanır ve 5302 sayılı Kanun encümen üyelerine gündem maddesi teklif etme imkânı vermektedir. İl encümeni gündemdeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar (5302 sayılı Kanun, m.27).

> *"Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanır" (5302 sayılı Kanun, m.27).*

5302 sayılı Kanun'da encümenin valiye karşı kararında ısrar etmesi halinde hangi oranın aranacağı açık değilken, 3360 sayılı Kanun'un 140.maddesinde bu oran 2/3 olarak belirtilmiştir.

Encümenin kararında ısrar etmesi sonucu kararın kesinleşmesi ve valinin itirazı durumunda yargı merciine başvurması; valinin vesayet denetimi uygulamak yerine yargı merciine başvurarak itirazda bulunması yerel yönetimlerin özerkliği açısından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.

Ancak Danıştay 8. Dairesinin esas: 1979-4732 karar, 1980-197 ve 17.01.1980 tarihli kararında "Vali yasa hükümlerine aykırılığı açık olan bir encümen kararını uygulamaya koymamak sureti ile söz konusu karara icrai nitelik kazandırmayabilir". Buradan anlaşılacağı üzere vali, kanun, yönetmelik ve tüzük hükümlerine aykırı kararları uygulamayarak da icrai yetkisini kullanmış olacaktır (Demirel, 2014: 179).

2.2.1.1.3.Vali

Vali konumu açısından hem ilin genel yönetiminden en üst düzeyde sorumlu kişi hem de il özel idaresinin organlarından biri olarak ikili göreve sahiptir (Şengül, 2014: 66). Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (5302 sayılı Kanun, m. 29). Ancak valinin il genel meclisinin başından alınması ile valinin karar organlarından tamamen dışlanması sonucu valiyi il genel meclisinin bir "memuru" konumuna indirgeyeceğini savunan görüşler tarafından manevi otoritesinin zedeleneceğinden endişe edilmektedir. Valinin yetkileri yapılan düzenlemelerle zayıflatılmaya çalışılmış ve valinin kendisinin katılmadığı kararları uygulamak zorunda kalması nedeniyle İl Özel İdare Kanunu eleştirilere maruz kalmıştır (Demirel, 2014: 180). Her ne kadar yapılan düzenlemelerin valinin konumunu zayıflattığı ifade edilse de yerel yönetimlerin özerkliği ve organlarının seçimle iş başına gelmesi açısından bu düzenlemenin olumlu sonuçlar doğurduğunu söyleyebiliriz.

Yürütme organı olan valinin karar organı dışında bırakılmış olması, yirmi yıl önce BŞB yönetimi hakkında yapılan meclis görüşmelerinde Ulaşım ve Altyapı Koordinasyon Merkezilerinin kurul toplantılarında bile valinin BŞB başkanı yerine başkanlık yapması savunulurken bugün gelinen noktada bu değişim sürecini içselleştirme başarısı olarak değerlendirebiliriz (Alada, 2008: 38). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30. maddesinde valinin görev ve yetkileri belirlenmiştir.

6360 sayılı Kanun'la birlikte yerel yönetim sistemimizin en köklü kurumlarından biri olan il özel idaresinin otuz ilde tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla büyükşehir belediyeleri olan illerde kapatılan il özel idareleri yerine "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları" (YİKOB) getirilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile valinin il genel meclisinin başkanlığından alınması ve yerine Meclis Başkanlığı'nın getirilmesiyle vesayet birazda olsa azaltılmıştı ancak 6360 sayılı Kanun'la birlikte yerelde merkezileşmenin güçlendiğini söylemek mümkündür.

YİKOB'nin kurulması ile valinin genel yetkileri işlevsel hale gelmekte ve valiliğin yönetsel kapasitesi artırılarak valinin ildeki rolü yeniden tanımlanmıştır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin yetki ve sorumlulukları artırılmasına rağmen bir taraftan da valilik makamı YİKOB aracılığıyla insan kaynağı ve harcama yetkileri bakımından güçlendirilmektedir (Çetin, 2015: 258). 5302 sayılı Kanunla azaltılmaya çalışılan vesayet yeni kanunla güçlenerek geri getirilmiştir.

"Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu Başkanlık aracılığıyla yapabilirler ve bu işler için gerekli ödenek İçişleri ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken belirlenir" (6758 sayılı Kanun, m.31).

Hizmetlerin daha etkin ve çabuk yürütülmesi gerektiğinde, vali görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yetki genişliği ilkesi çerçevesinde hiyerarşik olarak altında çalışanlara devredebilir. Vali yardımcılarına, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredilir (5302 sayılı Kanun, m.32).

İl özel idaresi, organlarının oluşumu bakımından karma bir nitelik gösterir. İl genel meclisi, seçilmiş üyelerden oluşurken, yürütme görevi atanmış kamu görevlisi olan valiye verilmiştir. Vali İl özel idaresine hâkim bir konumdadır. İl genel meclisinin de gündemini aktif katılımı ve önerileriyle vali belirlemektedir. Kararların kesinleşmesinde de ısrar yoluyla yine valinin dedikleri olmaktadır. İl genel meclisinin karar alma gücünü paylaşmakla vali ortak karar verici durumuna gelmiştir.

Valinin il encümeni karşısındaki konumu da güçlüdür. Encümen üyelerine gündem maddesi teklif etme olanağı tanınmakla beraber encümenin gündemi esasen vali tarafından belirlenmektedir. Yine encümen kararlarının kesinleşmesinde de valinin tutumu belirleyicidir. Encümen üyeleri karma bir yapıya sahiptir ve memur üyelerinin atanması valinin takdirindedir. Diğer üyelerinde kimler olacağını vali belirleyecektir.

İl genel meclisi karar organı olarak halka karşı siyasal sorumluluk taşırken, valinin böyle bir sorumluluğu bulunmamaktadır. Vali atandığından dolayı seçmenlerle temel bir ilişkisi bulunmamaktadır. Halk valiyi sadece kamu görevlisi rolüyle bilmektedir ve valinin ikinci rolü arka planda kalmaktadır. Bu durum valiyi eleştirilerden uzak tutmakta ve ona il özel idaresinin politikalarının belirlenmesinde geniş bir inisiyatif sağlamaktadır.

Tüm bunlardan anlaşılacağı gibi il genel meclisi ve il encümeni karşısında en etkili aktör validir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile birlikte valinin rolü il encümeni başkanlığıyla sınırlandırılmış il genel meclisi ile valinin organik bağı koparılmıştı. 2016 yılında YİKOB'ler için 1 Eylül 2016 tarihli KHK 674'ün 35. ve 36. Maddeleri ile 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un YİKOB'larla ilgili 28/A maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesine "valiye bağlı olarak" ibaresinden sonra gelmek üzere "kamu tüzel kişiliğini haiz ve bütçeli" ibaresi eklenmiştir (6758 sayılı Kanun, m.31).

YİKOB'ların gelirleri; İçişleri Bakanlığı bütçesinden yapılacak Hazine yardımları, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının yatırım ve hizmetleri için aktardıkları tutarlar, bağış ve yardımlar ve diğer gelirlerdir. İdari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim birimi olan İl özel idarelerinin kaldırılıp yerine merkezi yönetimin vereceği ödenekle hizmet verecek olan YİKOB'nin kurulması, merkezi yönetime bağımlı olmadan kendi mali kaynakları ile kendi kendilerini devam ettirebilen özerk yerel yönetimlerin varlığının üzerinde önemle duran Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkelerine uymamaktaydı fakat yeni düzenleme ile birlikte bu duruma çözüm üretilmeye çalışılmıştır. Bu kanun ve diğer mevzuatla Başkanlığa verilen görevlerin gerektirdiği her türlü giderler Başkanlık bütçesinden karşılanır. Başkanlığın bütçesinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer hususlar Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle belirlenir (6758 sayılı Kanun, m. 31).

2.2.2.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ

1984 yılının Mart ayında, klasik belediye yönetiminin yanında, bir de içinde birden fazla belediye bulunan büyük yerleşim birimlerinde iki kademeli metropol belediye sistemine geçilmiştir (Eryılmaz, 2010: 161). Bu sistem, federatif bir özelliğe sahiptir; yani üst kademede büyükşehir belediyesi alt kademede ise, ilçe ve ilk kademe belediyeleri şeklinde iki kademeli bir yapının varlığı söz konusudur (Arıkboğa, 2007: 44). Küreselleşme, Avrupa Birliği politikaları, tüm dünyada görülen fakat özellikle gelişmekte olan ülkelerde var olan hızlı kentleşme sorunu iki kademeli belediye yönetimine geçilmesinde önemli etkilere sahiptir. Hızlı kentleşmeyle büyük kentlerin daha da büyümesi, dış göçün etkisi, belediye sınırlarının düzensiz ve plansız gelişmelere yol açması, anakentlerin yönetiminde özel model arayışı güncelik kazanmıştır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 306).

Tüm bu olguların sonucunda 1580 sayılı Belediye Kanunumuz yerel hizmetleri vermede yetersiz kalmış ve bu nedenle de ülkemizde Büyükşehir belediye yönetimi modeline geçilmiştir. Bu yönetim modeliyle amaçlanan ise, büyükşehirlerde yaşanan yönetim ve şehirleşme sorunlarına çözüm bulmaktır. 1982 Anayasası, büyük yerleşim merkezleri için, özel yönetim biçimleri oluşturulabileceğini hükme bağlamıştır (1982 Anayasası, m.127). Anayasanın bu hükmüyle 8.3.1984 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" kabul edilmiş ve üç büyük şehir olan İstanbul, Ankara ve İzmir'de "Büyükşehir Belediyesi" adıyla bir anakent belediyesi kurulmuş ve daha sonra bu sayı giderek artış göstermiştir.

Bu modelde, kent bütünlüğüne yönelik hizmetler üst kademeye verilirken, daha yerel nitelikli ve daha katılıma duyarlı olduğu düşünülen hizmetler alt kademeye verilmiş ve BŞB 'ye koordinasyon görevi de verilmiştir. Ancak bu ikili yapının görev dağılımında da bir takım sorunlarla karşılaşılmıştır. Yetkilerin açıkça tanımlanmaması veya gri alanların bulunması durumunda bu tür sıkıntılarla karşılaşılma olanağı yüksektir. Bunun yanında kademeler arasındaki siyasi farklılaşma da çatışmaları güçlendirebilmektedir (Arıkboğa, 2012: 5). Bu modele

getirilen eleştirileri dikkate almak ve görev bölüşümüne netlik kazandırmak için 2004 yılında yeni yasal düzenlemeyle 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılmıştır.

2008 yılında ise 5747 sayılı "*Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*" la büyükşehir belediye yönetimi kurulan yerlerde, belde belediyeleri kaldırılmış yeni bazı ilçeler oluşturulmak suretiyle alt kademe belediyesi olarak yalnızca ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir (Eryılmaz, 2010: 162). 5216 sayılı kanun, büyükşehir belediyelerinin kurulması, organları, görev ve yetkileri, gelirleri ve belediyeler arasındaki ilişkileri yeniden düzenlenmiştir. İki kademeli yönetim yapısını koruyan 5216 sayılı kanunla;

> *"Büyükşehir belediyeleri: en az üç ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri şeklinde tanımlanmıştır" (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 309).*

Bu yasayla da, büyükşehir çapında bazı hizmetlerin yürütmek için özel kanunlarla kurulan kurumların varlıklarını devam ettirmeleri öngörülmüş ancak, büyükşehrin denetimi ve koordinasyonu bakımından bu kurumların bağlılıkları artırılmıştır.

Yeni kanunda büyükşehir belediyesinin kurulması için gerekli nüfus ölçütü 750 bindir. Ayrıca belirlenen nüfus ölçütü ilgili yerleşim yerinin otomatik olarak Büyükşehir hakkı kazandığı anlamına gelmemektedir. Bu nitelikleri taşıyan kentler ancak çıkarılan bir kanunla büyükşehir statüsü kazanabilir şeklindeki düzenleme de 2012 tarihinde ve 6360 sayılı Kanunla "toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir" şeklinde değiştirilmiştir. Böylece büyükşehir olma nüfus kriteri toplam nüfus dikkate alınacağından eski düzenlemeye göre daha da kolaylaştığını söyleyebiliriz (Koçak, 2013: 231). 6360 sayılı kanunla 14 ilde daha büyükşehir belediyesi kurulması bu

durumu desteklemektedir. 6360 sayılı Kanunla birlikte "*Türkiye'de büyükşehir belediye statüsünü elde eden belediye sayısı 30'a yükselmiş ve Türkiye'de nüfusun %77'si büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşar hale gelmiştir*" (Çetin, 2015: 254).

6360 sayılı Kanunla, 5. maddede de değişiklik yapılmış; büyükşehir belediye sınırlarının, bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırları olduğu, ilk kademe belediye sınırlarının ise büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırının olamayacağına yer verilirken, yeni kanunda, "*Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları bu ilçenin mülki sınırlarıdır" şeklinde bir düzenleme yapılmıştır* (6360 sayılı Kanun, m.5).

5216 sayılı BŞB Kanunun 7. maddesi büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektedir. Büyükşehir Belediyelerinin görevleri şu şekildedir:

- Stratejik planı, yıllık hedefleri, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,
- Nazım imar planı ve İmar planlarını ve uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,
- BŞB tarafından yapılan ve işletilen alanlardaki işyerlerine ruhsat vermek ve denetlemek,
- Ulaşım ve toplu taşıma hizmetleri,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,
- Yollar, meydan, vs. yapmak, yaptırmak,
- Çevresel değerlerin korunması,
- Sağlık hizmetleri,
- Altyapı hizmetleri,

Yasadaki genel eğilimin büyükşehir belediyesinin genel ve birincil yetkilerle güçlendirilmesi olduğu söylenebilir (5216 sayılı Kanun, m. 7). 6360 sayılı Kanun, yeni büyükşehir sisteminde birçok alanda yapısal değişikliklere yol açmıştır. Bu yasayla büyükşehir tanımı değiştirilmiştir:

> *"Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini" ifade etmektedir (md.4).*

Bu tanımla yeni yasa BŞB kurulması için gerekli nüfus ölçütünde, artık ilin toplam nüfusunun dikkate alınacağını belirtmektedir. Yeni yasa ile birlikte, "BŞB kurulu olan illerde mülki sınır BŞB'nin sınırı kabul edildiği için, bu illerde yapılacak olan BŞB başkanlığı seçimlerinde ilin tüm seçmenleri oy kullanacaklardır. Bu durum, yerelde siyasal dengelerin değişmesine neden olacaktır" (Adıgüzel, 2012: 162). Bunun sonucu olarak da 2014 yerel seçimlerinde hem kentsel alanlarda hem de kırsal alanlarda yaşayanlar oy kullanmıştır.

6360 sayılı Kanun, Arıkboğa (2013) 'ya göre merkeziyetçi yerelleşme olarak tanımlanabilir. Bunu nedeni yasanın, yerel yönetimleri merkeziyetçi bir anlayışla güçlendirme yaklaşımıdır. Bu yaklaşımla çok sayıda belde ve köy yönetiminin varlığına son verilmiş, ilçe- büyükşehir yapısı ise bariz şekilde ve ilin tamamını kapsayacak şekilde büyükşehir belediyesinin asli yetkili olması esasına dayandırılmıştır. Bu duruma örnek verirsek köy yolları dahi ilçe belediyelerince değil, büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak, bütün ildeki otopark bedelleri büyükşehrin hesabına yatırılacaktır. Kısaca bu model kendi içinde oldukça merkeziyetçi bir yapı sergilemektedir (Arıkboğa, 2013: 74).

Alansal yönetim esası temel alınarak düzenlenen bu yeni yasa birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir. İlk olarak büyükşehire dönüşen yerlerde, yerleşim esası terk edilerek alansal yönetim modeline geçilmiş ve küçük nüfuslu belediye sorununa çözüm üretmek, belediyeleri daha uygun büyüklüklere kavuşturarak daha etkin hizmet sağlayabilen güçlü yerel yönetimlerin oluşması açısından önemli bir değişimdir. Ancak bu düzenleme önemli eksiklikleri de içinde barındırmaktadır. İkinci olarak da yeni yasayla beraber belediye sayısında önemli oranda bir azalma olmuş ve bunula birlikte büyükşehirdeki ilçe belediyeleri daha geniş bir alana hizmet

götürmek zorunda kalmışlardır. Bir diğer sorun ise büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri kentsel hizmet sunması gereken yerel yönetim birimleri olmaktan çıkmış ve artık kırsal yerleşmelere de hizmet götürmek ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak durumunda kalmıştır.

Büyükşehir belediyesinin tüm il ölçeğinde asli yetkili belediye olması, yerindelik ilkesi ile bağdaşmamakta ve etkin, verimli hizmetin sağlanabilmesi açısından da olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Örneğin il merkezine uzaktaki bir yerleşimlerde yaşayan kişiler bir sorun yaşadıklarında direk büyükşehir belediyesi ile muhatap olmak zorundadır. İlçe belediyelerine gitseler de ilçe belediyeleri sorunların çözümünde yetkili olmadıkları için herhangi bir sorunda durumu büyükşehir belediyelerine iletmek durumunda kalacaklardır. Bu durumda yerele yakın yerdeki birimin hizmet vermesi kuralına uymamaktadır. Büyükşehir belediyesi de sınırları içindeki bütün yerlere hizmet götürmede ve sorunlara cevap verme konusunda büyük sıkıntılar yaşayacaktır. Yerelin giderek merkezileşmesi, hizmet bölüşümünde ve hizmetin etkinliği açısından da sorunlar yaratmaktadır. Hizmetlere ilişkin karar alınırken, farklı bölgelerde yaşayanların farklılaşan tercihlerinin hesaba katılmamasına, tekdüze hizmet sunumuna ve dolayısıyla etkinlik kaybına neden olacaktır. Bu hizmetleri ilçe belediyeleri sunduğunda yerelin farklılaşan tercih ve taleplerini iyi bildiği ve yakın olduğu için etkin ve verimli hizmet sunumu gerçekleştirilebilecektir. 6360 sayılı Kanun'un hizmet etkinliğini azaltacağını söyleyebiliriz.

2.2.2.1.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN ORGANLARI

Büyükşehir belediyesinin organları, "Büyükşehir Meclisi", "Büyükşehir Belediye Encümeni" ve "Büyükşehir Belediye Başkanı" ndan oluşmaktadır.

2.2.2.1.1.Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Meclis üyelerinin seçimi "2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" hükümlerine göre yapılmaktadır. Meclis üyeleri

doğrudan halk tarafından seçilmemektedir. Büyükşehir belediye meclisi ilçe belediyelerine bütünleşmiş şekilde oluşur (2972 sayılı Kanun, m.12). BŞB meclisinin iki tür üyesi bulunmaktadır: BŞB sistemi içinde yer alan ilçelerin başkanları ve bu ilçelerin meclis üyelerinin beşte biri şeklinde oluşmaktadır. Bu nedenle BŞB meclis üyelerinin sayısında netlik bulunmamakta, ilçe belediyelerinin durumuna göre belirlenmektedir. Meclis üyesi sayısının belirlenmesinde, ilçe belediyelerinin kendi nüfusları ve BŞB içindeki ilçe belediyesi sayısı etkili olmaktadır. BŞB içinde yer alan belediyelerin nüfuslarında belli bir standart olmadığından, nüfus faktörü, BŞB meclisindeki üye sayısında temel belirleyici olma özelliğini kaybetmektedir. 2009 yılındaki meclis üye sayılarına bakıldığında, 1,5 milyon nüfuslu Adana BŞB meclisinin 34 üyeli, buna karşılık 0,5 milyon nüfuslu Sakarya BŞB meclisinin ise 41 üyeli olduğu görülmektedir. Bu nedenle temsil sisteminde, meclis üye sayıları ile nüfus arasında kurulan bağlantı, BŞB meclislerine gelindiğinde farklılıklar ortaya çıkmaktadır (Arıkboğa, 2009: 740).

Büyükşehir belediye meclislerindeki bir diğer sorun ise temsil sorunudur. Mevcut temsil sistemi, BŞB meclisinin kenti bir bütün olarak görebilmesi ve karar alma sürecine uygun davranabilmesine engel olmaktadır. İlçe belediyelerinden gelen meclis üyeleri, çalışma ve hizmet verme konusunda, tekrar seçim olduğunda seçilebilmek için önceliğini ilçe belediyelerine vermektedir. Bunun yanında meclis üyelerinin BŞB'deki varlığı ait olduğu BŞB'den çeşitli taleplerini takip etmek için özel bir konum elde edebilmeleri anlamına gelmektedir. BŞB bütçesi, yatırım programı, BŞB meclisi tarafından kabul edilmektedir ve bu da meclisin belediye başkanını denetleme işlevini zedeleyebilecek bir durumdur.

> *"Meclis her ayın ikinci haftası toplanır; bütçe görüşmelerine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantılarının süresi en çok beş gündür. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir ve mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.*

Büyükşehir belediye meclisinin toplantıları halka açıktır ve alınan kararlar halka duyurulur" (5216 sayılı Kanun, m. 13).

Alınan kararların halka duyurulması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hizmetlerde yerindelik kontrolünün yerel meclislere ait olmasına ilişkin ilgili temel ilkeleriyle uygunluk göstermektedir.

Gündemde olan konularla ilgili, üniversiteler, sendikalar, kamu kurumu niteliğindeki meslek kurumları, uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerinin temsilcileri ile davet edilen uzman kişiler oy hakkı olmaksızın ihtisas komisyonu toplantılarına katılabilir ve görüşlerinin belirtebilirler (5216 sayılı Kanun, m.15). İhtisas komisyonlarında öngörülen katılım mekanizmalarının işlevselliği tartışma konusudur. Bunun nedeni hangi sivil toplum kuruluşlarının hangi konularda ve nasıl komisyonlara katılabileceği ve sistemin nasıl işleyeceği açık değildir. İhtisas komisyonlarına görüşülen konularda uzmanlığı olan vatandaşların katılabilmesi yerel demokrasi açısından önem arz etmektedir.

2.2.2.1.2.Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında faaliyet gösteren Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere, belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır (Büyükşehir Belediye Başkanı da dahil 11 üye). Genel sekreter, Başkanın katılmadığı encümen toplantılarına başkanlık eder (5216 sayılı Kanun, m.16).

Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri kanunda belirtilmemiştir. Kanunun 28. maddesi, "*belediye kanununun ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre Büyükşehir, Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır*" ibaresi gereğince büyükşehir encümeninin büyükşehir ölçeğindeki işlerde belediye encümenin görev ve yetkilerine benzer yetkilere sahip olduğu söylenebilir (Şengül, 2014: 131).

2.2.2.1.3.Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi olup büyükşehir belediye sınırları içinde yaşayan seçmenler tarafından doğrudan seçilir. "*Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanun'undaki usullere göre belirlenir. Ancak, Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz*" (5216 sayılı Kanun, m.17).

Başkan yasal mazeretleri sebebiyle görev başında bulunmadığı zamanlarda kendisine vekâlet etmek üzere meclis üyeleri arasından başkanvekili belirler. 5216 sayılı Kanun büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye başkan vekili olmasını yasaklayarak aynı kişi üzerinde iki yürütme görevinin birleşmesine izin vermemiş, yürütme alanında olası görev birlikteliği kanunla yasaklanmıştır. "*Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz*" (5216 sayılı Kanun, m.17). Büyükşehir Belediye Başkanının görev ve yetkileri 5216 sayılı Kanun'un 18.maddesinde düzenlenmiştir.

Belediye başkanının halk tarafından doğrudan seçilmesi demokratik meşruiyetini güçlendirmekte ve büyükşehir belediye yönetiminde diğer aktörler karşısında ayrıcalıklı bir konum kazandırmaktadır. Başkan, encümenin ve meclisin başkanıdır ve bu organların gündemlerinin belirlenmesinde hâkim durumdadır. Büyükşehir belediyesinin kararlarının kesinleşmesinde başkana etkin bir rol biçilmiştir. Encümenin kamu görevlisi olan üyeleri başkan tarafından belirlenmektedir. Başkan büyükşehirde kentsel yaşamı etkileyecek politikaların belirlenmesi ve kararların alınması, uygulanması sürecinde belirleyici konumundadır.

2.2.3.BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYE YÖNETİMİ

1982 Anayasası'nın 127.maddesinde büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabileceği ifade edilmiş ve bu bağlamda 8 Mart 1984 tarihinde Bakanlar Kurulu'nca Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" kabul edilerek büyük şehirlerdeki belediye yönetimleri yeniden düzenlenmiştir. Kurulan büyükşehir belediyelerinin sınırları içindeki ilçelerde de ilçe belediyeleri büyükşehir belediyelerine bağlı olarak kurulmuştur.

Büyük şehirlerde oluşturulan bu düzenlemeyle birlikte hem sanayileşme ve hızlı kentleşme ile artan sorunlara çözüm bulunmaya çalışılmış hem de ilçelerin ve beldelerin yerel özelliği korunarak halkın yönetime katılmasını sağlanmaya çalışılmıştır. Bunun yanında "büyükşehir alanındaki çeşitli hizmet birimleri arasında koordinasyon da sağlanarak ekonomik yönden büyükşehir belediyesinin avantajlarından yararlanılmaya çalışılmış ve ilçe belediyelerine de yer verilerek demokratik yönden küçük ölçekli birimlerin etkinliğine önem verilmiştir" (Eryılmaz, 2015: 203-204).

2004 yılında yapılan reformla 3030 sayılı Kanun yerini 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'a bırakmıştır. 2008 yılında da 5747 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'la, büyükşehir belediye yönetimi kurulan yerlerde, belde belediyeleri kaldırılmış yeni bazı ilçeler oluşturulmak için alt kademe belediyesi olarak yalnızca ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir. "*İlçe belediyesi, Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini ifade eder ve ilçe belediyesinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır" (5216 sayılı Kanun, m.3 ve 5).*

Bu iki kademeli model Büyükşehir belediyelerine önemli yetkiler verildiği için bu modele çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Ancak iki kademeli modelin kurulduğu günden bugüne ilçe belediyelerinin özerklikleri genişletildiği söylenebilir. "Bu modelin ilk dönemlerinde Büyükşehir belediye başkanlarına tanınan aşırı yetkileri zaman içinde

törpülenmiş ve ilçe belediyelerinin karar verme özerkliği artırılmıştır" (Arıkboğa, 2012: 5).

> *"Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir" (5216 sayılı Kanun, m.27).*

İki kademeli bu modelde kent bütünlüğüne yönelik hizmetler üst kademeye verilmiş, daha yerel nitelikte ve katılıma daha duyarlı olduğu düşünülen hizmetler alt kademeye bırakılmış ve koordinasyon görevi de Büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Modele getirilen eleştiriler dikkate alınarak 2004 yılında yeni bir düzenleme yapılarak görev ayrımına netlik getirilmişse de yetki paylaşımına ilişkin tartışmalar giderilememiştir (Arıkboğa, 2012: 5). Büyükşehir belediyeleri bazı görevlerini belediye meclisi kararıyla ilçe belediyelerine devredebilir ya da ilçe belediyeleriyle yapabilir. Bu görevler şu şekildedir:

- "Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek"
- "Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek"
- "Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek ya da ruhsat vermek".

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun'unun 7.maddesinde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri düzenlenmiştir. İlçe belediyelerinin görevleri ise şu şekildedir:

- "Kanunlarla büyükşehir belediyelerine verilen görevler ile yukarıda sayılan görevler dışında kalan bütün görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak",

- “Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak”,
- “Sıhhi işyerlerini, 2’inci ve 3’üncü sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek”,
- “Büyükşehir belediyelerinin görevleri olarak sayılan hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanunu’nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürlüler, kadınlar, gençler, mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak”.
- “Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek”
- “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak”
- “Tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunmak” (5216 sayılı Kanun, m.7).

İlçe belediyeleri kendilerine verilen bu görevlerden bazılarını, “masraflarını kendileri karşılamak kaydıyla ve büyükşehir belediye meclisinin de kararı ile büyükşehir belediyesi ile ortaklaşa veya tamamen büyükşehir belediyelerince yapılmasını isteyebilir” (Ulusoy ve Akdemir, 2014: 314).

İlçe belediyelerine verilen görevler incelendiğinde, kent bütünlüğüne yönelik hizmetlerin üst kademeye, daha yerel nitelikte ve katılıma daha duyarlı olduğu düşünülen hizmetlerin alt kademeye yani ilçe belediyelerine verildiğini söyleyebiliriz (Arıkboğa, 2012: 5).

“Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez” (5216 sayılı Kanun, m.14).

“Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe hâlinde bastırılır” (5216 sayılı Kanun, m.25).

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin arasındaki mali kaynak paylaşımı ile ilgili düzenlemelere bakıldığında, büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinden çok daha fazla kaynak tahsis edildiği görülmektedir. Büyükşehir belediyelerine ilave bir kaynak olarak tahsis edilen maliye payından ilçe belediyeleri pay alamamaktadır ve ilçe belediyeleri bu durumdan şikâyet etmektedir (Arıkboğa, 2012: 6).

2.2.4.BELEDİYE YÖNETİMİ

1982 Türk Anayasası’nın 127. maddesinde belirtilen yerel yönetim birimlerimizden biri de belediyelerdir. Komün idarelerinin gerçek ve klasik örneğini teşkil eden “*belediyeler, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir*” (5393 sayılı Kanun, m.3). Belediyelerin tarihi Osmanlı Devleti’ne kadar gitmektedir. Gelişmiş batı ülkelerinde oldukça köklü bir geçmişe sahip olan bu birimler, Tanzimat sonrasında ortaya çıkmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, belediye yönetiminde önemli yenilikler getirmiştir. Bu Kanun, büyük ölçüde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yeni kamu yönetimi anlayışı, gelişmiş ülke deneyimleri ile uygulamada ortaya çıkan sorunlar, ülkemizin reel gerçekleri ve 150 yıllık belediyecilik deneyiminin etkisi altında hazırlandığı görülmektedir (Eryılmaz, 2010: 151).

> “*5393 sayılı Kanun’un 14. Maddesinin 1. Fıkrasında, belediye görevleri iki bent halinde sayılmıştır. Bu görevlerin belediye tarafından yürütülmesinin temel şartı, hizmetin mahalli müşterek nitelikte olması olarak belirlenmiştir. İlk bentte yer alan görevlerin zorunlu, ikinci bentte yer alan görevlerin ise ihtiyari nitelikte*

olduğu görülmektedir. İlk bentte yer alan hususlar belediyeler bakımından görevleri, ikinci bentte sayılan hususlar ise belediyelerin yapmaya yetkili olduğu hizmetleri ortaya koymaktadır" (5393 sayılı Kanun, m. 14).

Belediyelerin hizmetlerini yerine getirilmesinde öncelik sırası büyük önem taşımaktadır. Belediye yönetimi hizmeti yerine getirirken hizmetin aciliyeti, belediyenin mali durumu dikkate alınmalıdır ki etkin ve verimli hizmet sunulabilsin. Mali kaynakların planlaması açısından önemli olan bu düzenlemede, öncelik sırası belirlenirken, kriterlerin neyi ifade ettiğinin açıkça ifade edilmesi önem taşımaktadır (Can, 2013: 178).

Belediyelerin görevleriyle ilgili olarak, yasa koyucu dört önemli noktanın daha altını çizmiştir. Birincisi, belediyelerin, hangi yerel hizmetlerin yerine getirileceğinin belirlenmesinde önceliğin, belediyenin akçal durumu ve hizmetin ivediliği hesaba katılarak verilmesi gereğidir. İkinci olarak, belediye hizmetlerinin, yurttaşlara en yakın yerlerde en uygun yöntemlerle sunulması ilkesi benimsenmiştir. Uygun yöntemlerle kastedilen, özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirli kenttaşların durumlarının dikkate alınmasıdır. Üçüncü ortak ilke ise, belediyelerin görev sorumluluk ve yetki alanlarının, belediye sınırlarının içini kapsaması gerekliliğidir. Son olarak, yasa, belediye meclisinin kararı ile belediye hizmetlerinin komşu alanlarda da götürülebileceğini esasa bağlamıştır (Çukurçayır, 2011: 194).

Belediyelerin görevleri 5393 sayılı Belediye Kanun'un 14. Maddesinde şu şekilde ifade edilmiştir:

- Kentsel altyapı
- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri
- Çevre ve çevre sağlığı
- Temizlik ve katı atık
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans
- Şehir içi trafik; defin, mezarlık, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar.
- Konut

- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım
- Gençlik ve spor orta öğrenim öğrenci yurtları ve devlet okullarının yapımı, bakımı ve onarımı
- Sosyal hizmet ve yardım
- Meslek ve beceri kazandırma
- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetleri

Belediyeler kendilerine yasalarla verilen görevleri yerine getirebilmek için birtakım hak, yetki ve ayrıcalıklardan yararlanabilirler. Bu hak, yetki ve ayrıcalıklar Belediye Yasası'nın 15. maddesinde gösterilmiştir. Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmakla belediyeler yetkili kılınmıştır. Belediyelerin vergi, resim, harç ve katılma payı gibi gelirlerini toplamak, bunların dışında kalan ve özel hukuk kurallarına göre toplanması gereken doğalgaz, su, atık su ve hizmet karşılığı olan belediye alacaklarını toplamak; belde halkının sağlık, esenlik ve gönencini sağlamak ve kentin düzenini bozulmaktan korumak için yönetmelik çıkarmak, buyruk vermek, belediye yasakları koymak ve bunları uygulatmak, yasalarda belirtilen cezaları vermek, yine yasalarda yer alan izin belgelerini vermek belediyelerin yetkileri arasındadır. Bu son kümede yer alan hizmetleri, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla, 49 yıllığına, ayrıcalık tanıyarak da başkalarına gördürebilir (5393 sayılı Kanun, m.15).

5393 sayılı Kanun'un 15.maddesinde dikkati çeken nokta; bu maddenin liberal bir görüşün etkisi altında ele alındığının gözlenmesidir.

> *"Bu maddede belediyelerin yetkileri sayılırken "kurdurmak", "işlettirmek", "kiraya vermek", "hizmet satın almak" ve "imtiyaz vermek" gibi kavramlara yer verilerek belediyelerin kendilerinin yerine getirmesi gereken neredeyse tüm hizmetlerin özel kişilere devri, bir başka deyişle, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi amaçlanmıştır" (Dursun, 2007: 381).*

Belediyelerin kendilerinin yerine getirmek yerine hizmeti başkalarına yaptırmalarını, Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren görülmeye başlayan ve bugüne kadar da hızlı bir artış gösteren liberalleşme ile özelleştirme akım ve uygulamalarının devamı olarak ifade edebiliriz.

Belediyeye verilen görevlerin en etkin şekilde yerine getirilmesi için belediyelerin mali kaynaklarının varlığı büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de yerel yönetimlerin en büyük problemlerinden biri kendi öz kaynağını yaratamama ve merkezi yönetimden gelecek yardımlarla kendini devam ettirebilmeye çalışmaktır. Merkezi yönetime bağımlı olduğu sürece yerel yönetimlerin mali özerkliği de zedelenmektedir. Belediyeler halka en yakın yerel yönetim birimleri olarak halkın istek, şikâyetlerini bilen onlara en hızlı ve etkin bir şekilde hizmet vermekle görevli olan kurumlardır. Ancak 5393 sayılı Kanun'da görüldüğü gibi belediye hizmet vermede, şirket kurdurmak, taşınmazını kiraya vermek gibi hizmet vermedeki yükünü azaltıyormuş gibi görünse de aslında aşırı borçlanmalara giderek merkezi yönetime yük olmaktadır. Bununla birlikte asıl işlevi olan hizmet vermeyi başkalarına yaptırarak varlık amacından sapma yaşadığını söylemek yanlış olmamaktadır.

2.2.4.1.BELEDİYE YÖNETİMİNİN ORGANLARI

5393 sayılı kanuna göre belediyelerin üç organı vardır. Bunlar; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanıdır. Bunlardan Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni karar organı; Belediye Başkanı ise yürütme organıdır.

2.2.4.1.1.Belediye Meclisi

Belediye Meclisi, belediyenin en büyük karar organıdır. Üyeleri beş yılda bir nispi temsil yöntemiyle doğrudan doğruya halk tarafından seçilir (5393 sayılı Kanun, m. 17). Belediye meclisi üye sayısı kentin büyüklüğüne, yani nüfusa göre değişir. Nüfusu 10.000'den az olan belediyelerde, üye sayısı en az 9'dur. Nüfusu 10.000'i geçen belediyelerde, üye sayısı da nüfusla birlikte, fakat onun artışı ile orantılı olmaksızın artar (Keleş, 2012: 270).

Belediye meclisine, belediye başkanı başkanlık eder. Belediye başkanının katılmaması durumunda birinci başkan vekili, meclise başkanlık eder (5393 sayılı Kanun, m. 19). Ancak yıllık faaliyet raporunun görüldüğü meclis toplantısına belediye başkanının katılması mümkün değildir. Bu nedenle toplantı başkan vekilinin başkanlığında yapılmaktadır. Belediye meclisine belediye başkanının başkanlık etmesi demokrasinin temel ilkelerinden birisi olan güçler ayrılığı ilkesine aykırılık taşımaktadır.

Belediye başkanının belediye meclisine başkanlık ederek belediye meclisinin işlerine müdahale etmesi kabul edilemez bir durumdur (Dursun, 2007: 383). Belediye meclisinin seçilmiş bir başkana sahip olması hem yerel özerklik bağlamında hem de meclis başkanının prestijini yükseltmesi açısından oldukça önemlidir.

Meclis toplantılarıyla ilgili yapılan düzenleme (İçişleri Bakanlığına yapılacak toplantı ile ilgili bilgi verme, toplantı gündeminden mülki amirin haberdar olması gibi uygulamaların kaldırılması) ile birlikte idari vesayet kaldırılmıştır. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliği açısından olumlu bir gelişmedir. Belediye meclisinin her toplantısını, yerini, gündemini adım adım merkezi otoritenin ve mülki amirlerin takip etmesi, özerkliği zedelemekteydi ve yapılan düzenlemeyle bu durum değiştirilmiştir.

Belediye Meclisinin görev ve yetkileri kanunun 18. Maddesinde belirtilmektedir. 5393 sayılı kanun, merkezi idareye belediye meclisi kararları üzerinde vesayet yetkisini neredeyse tanımamıştır.

> *"Sadece kanunun 81. maddesinde; cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda belediye meclisinin karar yeter sayısı ağırlaştırılmış ve bu kararların mülki amirin onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Belediye meclisinin söz konusu kararları dışında başkaca bir vesayet yolu öngörülmemiştir".*

Meclis kararlarının kesinleşmesi ile ilgili yapılan düzenlemede; meclis tarafından onaylanan kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde yerelin en

büyük mülkü amirine gönderilmekte ve mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmemektedir. Kesinleşen meclis kararları çeşitli araçlarla halka duyurulmaktadır. Buradaki düzenlemenin yerindelik denetimi dışına çıkarak, kararların yalnızca hukuka uygunluğunun mülki amirler tarafından kontrolünü sağlamak olduğu görülmektedir.

"*5393 sayılı kanunla merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin neredeyse kaldırılması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun bulunmaktadır*" (Dursun, 2007: 389-390). Şart'ın yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi başlıklı 8. maddesine göre;

> "*Yerel makamların her türlü idari denetimin ancak kanunlarla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceği, yerel makamların idari denetiminin normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacağı, bununla birlikte, üst makamların yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabilecekleri, yerel makamların idari denetiminin denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılacağı belirtilmiştir".*

Bu açıdan vesayet makamına, belediye meclis kararını, kural olarak sadece idari yargıya götürebilme yetkisinin tanınması, Şartın 8. maddesinin bir gereği olduğunu ifade etmek olanaklıdır.

2.2.4.1.2.Belediye Encümeni

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 33. Maddesine göre, karar organı olmasının ötesinde bir idari ve uzmanlık organı olarak düşünülen belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında toplanarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34. Maddesinde belirtilen görev ve yetkileri yerine getirmektedir.

Belediye encümeninin oluşum tarzı; atanmışlar ve seçilmişler olmak üzere iki türlü olarak düzenlenmiştir.

“İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000’in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde ise belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye ile mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır” (5393 sayılı Kanun, m. 33).

Seçilmiş bir organ olan belediye encümeninin içerisinde atanmış görevlilerin bulunması Anayasa’nın 127.maddesine aykırılık taşımaktadır. Anayasa’nın 127. Maddesinin birinci fıkrası, “il, belediye veya köy olarak üç tür halinde sayılan yerel yönetimlerin “karar organları”nın “…gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek…’’ oluşturulacağını, buyurucu bir kural kesinliğiyle ortaya koymuştur. Karar organlarının seçimle iş başına gelmesi belirleyici ana öğedir”.

5393 sayılı Kanun’un 35.maddesine göre, “belediye encümeninin gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanacağı, encümen üyelerinin belediye başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif etmesinin olanaklı olduğu, encümene havale edilen konuların bir hafta içerisinde görüşülerek karara bağlanacağı ifade edilmiştir” (5393 sayılı Kanun, m. 35).

Belediye encümenin gündeminin belediye başkanı tarafından hazırlanması ve encümen üyelerinin belediye başkanının uygun görüşü olmadan gündem teklif edememesi, encümeni, aşırı bir şekilde belediye başkanına bağımlı kılmaktadır (Dursun, 2007: 395). Belediye encümeninin, belediye başkanına olan aşırı bağımlılığından kurtulabilmesi için bu hükümlerin atılarak, yeni düzenlemelerin yapılması, yerel yönetimlerde demokrasiyi kurumsallaştırmak açısından büyük önem taşıyacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 34. maddesinde "belediye encümeninin görevleri liste hâlinde tek tek sayılmış, liste dışındaki konularda ise belediye encümeninin aktarılmış bir yetkiye sahip olduğunu belirten bir hükme yer verilmemiştir". 5393 sayılı kanunun 34. maddesinin incelenmesi sonucu; "belediye encümeninin danışma görevlerinin yanı sıra hatta ondan daha ağırlıklı olmak üzere icrai karar alma görev ve yetkileriyle donatıldığı gözlenmektedir. Bu durumu, Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrası bağdaştırmak olanaklı değildir. Yukarıda da belirtildiği üzere Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında; yerel yönetimlerin, karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulması istendiğinden belediye encümenin karar alma konusundaki görev ve yetkilerinin kaldırılması ya da mevcut yapı sürdürülecekse belediye encümeninin sadece görüş bildirme göreviyle donatılması gerekir".

2.2.4.1.3.Belediye Başkanı

Tek seçim çevreli dar bölge sistemine göre çoğunlukla seçilen belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanının görevleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38.maddesinde belirtilmiştir. "Belediye başkanı, meclise ve encümene başkanlık yapar. Belediye meclisinin ve encümenin kararlarını uygular" (5393 sayılı Kanun, m.38).

Belediye başkanı, görev süresi boyunca siyasi partilerin görev ve denetim organlarında görev alamamakta, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamamakta ve yönetiminde bulunamamaktadır. "Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı durumlarda, bu süre içinde kendisine vekâlet etmek üzere, belediye meclisi üyelerinden birini başkan vekili olarak görevlendirmektedir" (5393 sayılı Kanun, m. 37). Belediye başkanının görev ve yetkileri kanunun 38. maddesinde sıralanmıştır.

Belediye başkanının görevleri içinde özellikle stratejik plan ve performans programı hazırlamasına ilişkin görevi önemli bir yer tutmaktadır. Belediye Kanunu'nu 41. maddesinde, "belediye başkanı, yerel yönetimler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma planı ve programı il varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan

ile ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmaktadır" (5393 sayılı Kanun, m. 41). Belediyeleri stratejik plan ve bu plan doğrultusunda, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini oluşturmaları gelecek yönelimli, sonuç odaklı ve etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ve yapısının tesisi açısından önemlidir (Ökmen ve Parlak, 2013: 262).

2.2.5.KÖY YÖNETİMİ

1982 Anayasasının 127. maddesinde sayılan yerel yönetim birimlerinden biri de köylerdir. Köylerin varlıklarının resmi olarak kabul edilmesi 1924 yılında 442 sayılı kanunla olmuştur. Köy yönetimleri, eski bir toplumsal katılma ve dayanışma modeli olan ve bugün de geçerli olan imece yöntemiyle yurttaş katılımına en fazla yer veren ve bunun yasal bir zorunluluk olarak düzenlendiği yönetimlerdir (Çukurçayır, 2012: 190). Kanunun 2. maddesinde köy, "Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler" (md.2). Köy yönetimlerinin görevleri mecburi ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılır. İsteğe bağlı işlerin zorunlu hale getirilmesine köy derneği karar verebilir. Zorunlu işlerin yerine getirilmemesi durumunda köylü ceza görecektir (Koçak, 2013: 260).

6360 sayılı Kanunla birlikte Büyükşehir belediyesi olan yerlerdeki köy muhtarlıkları kaldırıldığı ve bu yerler ilçe belediyelerine mahalle statüsünde bağlanmıştır. Sonuç olarak köy sayılarında azalma görülmüştür. Bununla birlikte birçok köyde nüfus azalmış ve bu nedenle de okullar ve sağlık ocakları kapanmak zorunda kalmıştır (Eryılmaz, 2015: 218).

Köy yönetimi, Muhtar, Köy Derneği, Köy İhtiyar Meclisi olmak üzere üç organdan oluşur. Organlarının seçiminde 2972 sayılı kanun hükümleri uygulanır. Köyün gelirleri, 442 sayılı Köy Kanunu'nun 15.-18.maddeleri arasında düzenlenmiştir. Köy gelirlerinin başlıca ikisi "imece" ve "salma" dır. Bugün köy yönetimlerinin köyün ihtiyaçlarını karşılamak için gerek duydukları mali kaynakları yaratmaları çok

güçtür. Bu nedenle, köyler merkezi hükümetin yardımlarına ve imece usulüyle sağlanacak gelirlere muhtaçtır (Sakınç, 2012: 304). Köy yönetimi, bir yerel yönetim birimi olduğu için hiyerarşik bir denetime tabidir. Kaymakamlar, köy işlerine yönelik vesayet denetimi yaparlar.

2.2.6.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KAYNAKLARI

Merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin en önemli yönünü mali konular meydana getirmektedir. Kamu hizmetleri ile kamu gelirlerinin merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında paylaşımı yapılırken bu paylaşımın tarafsız, nesnel ve bilimsel ölçütler dikkate alınarak belirlenmesi gerekmektedir (Doğan, 2013: 541). İki yönetim arasında, görev ve yetki bölüşümünün hemen arkasından gelir kaynaklarının paylaşımı gelir. Anayasa da bu duruma açıklık getirmiş ve yerel yönetimlere "görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmünü getirmiştir. Merkezi yönetim, mali kaynakları elinde toplamakta ve bunları çoğu zaman yerel yönetimleri etkilemede bir araç olarak kullanmaktadır. Yerel yönetimler gelirlerinin yaklaşık yarısını genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paydan karşılamaktadırlar. Bakanlar Kurulu, genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere verilen payların oranını iki katına kadar çıkarmaya veya yasal sınırına indirmeye yetkilidir. Diğer yandan merkezi yönetim, belediyelerin borçlanma ve yatırım politikalarına onaylama, izin verme gibi yetkileri nedeniyle onların finansman ve yatırım politikalarını her zaman etkileyebilmektedir (Eryılmaz, 2010: 181).

Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin ihtiyacı olan mali kaynakları elinde bulunduramamasından dolayı yerel yönetimler üzerlerine düşen görevleri tam olarak yerine getirememektedir. Türkiye'de yerel yönetimlerin hizmetlerini yerine getirmede yetersiz kalmasının en önemli nedenlerinden biri merkezi yönetimden gelecek olan kaynaklara muhtaç bırakılmasıdır. Bu nedenle yerel yönetimlerin kendi mali kaynaklarının olması onları görevlerini merkezi yönetime bağımlı olmadan etkin bir şekilde yerine getirebilmesi açısından çok önemlidir.

Vergi gelirleri merkezi yönetimle yerel yönetim arasında üç şekilde paylaştırılır. İlki çeşitli vergiler paylaştırılır: vergilerin bazıları merkezi yönetimin ilgili birimleri tarafından tahsil edilirken bazı vergiler de yerel yönetim birimleri tarafından tahsil edilmektedir (emlak vergisi, çevre temizlik vergisi gibi.). Bu yerel vergiler hem yerel yönetimlere mali kaynak sağlamakta hem de yerel yönetimlerin halka hesap verebilirliğine olumlu katkı yapmaktadır. Bu noktada yerel özerklik bağlamında sadece yerel yönetimlerin vergileri tahsil etmesi yeterli değildir bunun yanında vergi oranlarının belirlenmesinde de yerel yönetimlere çeşitli yetkilerin verilmesi gerekmektedir.

İkincisi tahsil edilen vergiler paylaştırılır: Kamu hizmetlerini yürütebilmek için yerel yönetimlerin de mali kaynağa ihtiyacı olduğundan önemli kısmı vergi gelirlerinden oluşan tahsil edilen vergilerin yerel yönetimlere iki sebepten dolayı paylaştırılması gerekmektedir. Bunlardan ilki merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki dikey eşitsizliktir. Vergi tekniği bakımından, özellikle geniş tabanlı ve verimli vergiler merkezi yönetim eliyle tahsil edilmektedir. Bu nedenle merkezi yönetimin tahsil ettiği vergi miktarı yerel yönetimlerinkine kıyasla çok yüksektir. İkincisi ise, farklı yerel yönetim birimleri arasındaki yatay eşitsizliktir. Farklı bölgelerin ekonomik durumu ve yerel yönetimlerin mali kapasitelerinin birbirinden farklı olması nedeniyle tahsil edilen verginin paylaşılması dikey ve yatay eşitsizliklerin giderilmesi ya da azaltılması amacıyla yapılır. Bundan dolayı merkezi yönetim tahsil ettiği vergilerden, yerel yönetimlere çeşitli yöntemlere göre belirli bir pay vermesi gerekir. Üçüncüsü de munzam vergi yöntemidir: Bu yöntem, merkezi yönetim eliyle tahsil edilmekte olan bazı vergilerde, kanunla yerel yönetimlere ek vergi koyabilme yetkisinin verilmesidir. Merkezi yönetim bu ek verginin tahsiline aracılık etmekte ve tahsil edilen tutar doğrudan ilgili yerel yönetimlere aktarılmaktadır (Arıkboğa, 2015: 90-94).Bu bölümde il özel idaresi, belediye yönetimi be büyükşehir belediye yönetiminin mali yapıları ele alınacaktır.

2.2.6.1.İl Özel İdarelerinin Mali Yapısı

Yerel yönetimler, kendi sınırları içindeki halkın müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılamakla görevli idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır. Bu bağlamda 1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerin, özel gelir kaynaklarına ve hizmetleri yerine getirebilmesi için kendi personeline ve örgüte sahip olmaları öngörülmektedir. İl özel idareleri, halkın yerel ihtiyaçlarını giderebilmek için gelire ihtiyaç duymaktadır. İl özel idarelerinin mali yapısı; gelirleri, giderleri ve bütçeleri şeklindedir.

İl özel idarelerinin gelirleri 5302 sayılı Kanunu'nun 42. maddesinde düzenlenmiştir. Kanuna göre il özel idarelerinin gelirleri: Öz kaynak gelirleri, Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, Devlet yardımları ve Diğer gelirler (borçlanma, para cezaları, olağanüstü gelirler) şeklinde sınıflandırılmaktadır (5302 sayılı Kanun, m.42).

Ancak İl özel idarelerinin elde ettiği bu gelirler, sorumluluklarında bulunan hizmetleri yerine getirmek için yeterli değildirler. Anayasanın 127.maddesinde öngörülen, "mahalli idarelere görevleri il orantılı gelir kaynakları sağlanması" hiçbir zaman mümkün olamamıştır. İl özel idareleri tarafından yapılan harcamaların tamamına yakını merkezi idareden aktarılan kaynaklardan oluşmaktadır (Çetin, 2009: 253). Çünkü İl özel idarelerine belediyelerde olduğu gibi vergi ve harç toplama konusunda henüz yetki verilmemiştir.

Türkiye'de tüm yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık %18'i il özel idareleri tarafından tahsil edilmektedir. Bu idarelerin vergi ve harç türü gelirlerinin toplam gelirine oranı %0, 27 iken, yönetimler arası transferlerden elde ettikleri gelirleri %90'ın üzerindedir. Yerel yönetimlere 2000 yılı sonrası gelen iyileştirme 6360 sayılı kanunun çıkmasıyla son bulmuştur.

6360 sayılı kanun ile il özel idarelerinin mahalli idareler maliyesi içindeki nispi önemlerini kaybetmelerine yol açacak düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerle il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar %1.15'den %0,5'e düşürülürken, il özel idaresi maliyesinde önemli bir yer tutan ve

büyükşehir statüsüne kavuşturulan otuz ilde il özel idarelerinin varlığına son verilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 205).

İl özel idarelerinin vergi gelirlerinden alınan payların düşürülmesi zaten yetersiz olan kaynak sorununu daha da büyütmektedir. İl özel idarelerinin artan görev ve yetkileriyle beraber gelirlerinin azalması durumu 1982 Anayasası'nın 127.maddesinde görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekir ifadesiyle uyuşmamaktadır. Bu düzenlemelerle beraber il özel idareleri merkezi yönetimin yardımına daha da muhtaç hale gelmektedir. Böylece il özel idareleri, siyasiler tarafından kolay müdahale edilebilir duruma gelmektedir.

İl özel idaresinin giderleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 43.maddesinde belirtilmiştir. Belirtilen bu giderlerden anlaşılacağı gibi il özel idareleri bu görevlerini yerine getirebilmek için harcama yapmak zorundadırlar.

"İl özel idaresi bütçesi, ilin stratejik planına uygun olarak hazırlanır, il özel idaresinin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösterir, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin verir" (5302 sayılı Kanun, m.44). Bütçe, vali tarafından hazırlanır ve bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. "Encümen bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi de bütçe tasarısını yılbaşında aynen ya da değiştirerek kabul eder". Harcama yetkisi, il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisine aittir. Bütçe tasarısının kesinleşmemesi halinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığı'na bildirir. İçişleri Bakanının otuz gün içinde vereceği karar kesindir"(5302 sayılı Kanun, m.45). Bu düzenleme ile il genel meclisinin bütçeye ilişkin yetkisi kısmî vesayet altına alınmıştır.

Kısacası Türkiye'nin idari ve mali sistem bakımından geleneksel merkeziyetçi sisteme sahip olması, yetkilerin büyük oranda merkezde toplanması şeklinde kendini göstermektedir. Merkezi idare, mali kaynakları elinde toplayarak bu durumu yerel yönetimler etkileme aracı olarak kullanmaktadır. Siyasetin finansmanı da kendini bu noktada göstermektedir. Bu durum ülkemizde modern yerel yönetim anlayışının

gelişmesi açsından sakıncalı sonuçlar doğuracağından, bu konunun çözüme kavuşturulması gerekmektedir (Koçak ve Kavsara, 2012: 88). İl özel idare yapısında öz gelir kaynakları ön plana çıkarılmalı, merkezi idarenin yapacağı yardımlar ise özel idare gelirleri üzerindeki tasarruf yetkisini sınırlandırmayacak şekilde kullanım alanı belirtilmeden yapılmalıdır. Böylece il özel idarelerinin merkeze olan bağımlılığı engellenmiş olacaktır.

2.2.6.2.Büyükşehir Belediye Yönetiminin Mali Yapısı

Büyükşehir belediyelerinin mali yapısı; gelirleri, giderleri ve bütçelerinden oluşmaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23.maddesinde büyükşehir belediye gelirleri 24.maddesinde belediye giderleri ve 25.maddesinde belediye bütçesi düzenlenmiştir. Büyükşehir belediye gelirleri; öz gelirler, İdareler arası transferler aracılığıyla elde edilen gelirler ve borçlanma karşılığı elde edilen gelirlerden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediye bütçesi, belediye başkanı tarafından hazırlanmaktadır. Ancak başkan bütçeyi tek başına hazırlamamakta, bütçenin hazırlanması aşamasında belediye saymanı ve belediye baş amirleri başkana yardım etmektedir. Bütçenin kesinleşebilmesi için vali onayına son verilmiş ve belediye meclisi kararı yeterli görülmüştür (5216 sayılı Kanun, m.25).

5216 sayılı Kanun'un 25.maddesine göre;

> *"Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bütçeleri büyükşehir belediye meclisine sunulmakta ve bütçeler büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde, aynı toplantı döneminde, birlikte görüşülerek aynen veya değiştirilerek kabul edilmekte ve tek bütçe halinde bastırılmaktadır". Bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaktadır (5216 sayılı Kanun, m.25).*

5216 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyelerinin şirket kurabilmeleri öngörülmüştür. Bu konu, 5216 sayılı Kanun'un 26.maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu 26.madde, 29.03.2011 tarihinde kabul edilen 6215 sayılı Kanun'un 21.maddesi ile yeniden ele alınmıştır. 26. maddenin son şekline göre, büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre sermaye şirketleri kurabilmektedir (5216 sayılı Kanun, m.26). Genel sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatına uygun olan personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin şirket kurabilmesi hizmetlerin daha etkin ve hızlı bir şekilde yerine getirilmesini sağlamakla birlikte, büyükşehir belediyelerinin yapmakla yükümlü oldukları asıl görevlerini şirket kurarak yaptırmaları liberal görüşün yansıması olarak kendini göstermektedir. Belediye şirketlerinin aşırı borçlanması, belediye açısından da olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Şirketler, vatandaşları hak ettiklerinin çok altında rakamlarla çalıştıran taşeron yapılara güç kazandırmaktadır. Böylece emek sömürüsünü desteklemiş olmaktadır.

6360 sayılı Kanunla beraber bölüşüm ilkeleri değiştirilerek yerel yönetimlerin payları yeniden düzenlenmiştir. 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar oransal olarak artmaktadır. Bu oran büyükşehir belediyelerinde %2,50'den %4,50'ye çıkarılırken, büyükşehir ilçe belediyelerinde %5'ten %6'ya çıkarılmaktadır. Genel bütçe vergi paylarının dağıtım oranlarının değişmesinin yanında, dağıtım esaslarında da değişikliklere gidilmiştir. Nüfusun belirleyiciliğinin yanına yüzölçümü faktörü de eklenerek daha adil bir dağıtım hedeflenmektedir (Ökmen ve Arslan, 2014: 97).

Yine "Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, BŞB sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların % 30'u BŞB payı olarak ayrılmaktadır." "Söz konusu % 6'lık payın % 60'ı doğrudan o ilin büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan % 40'lık paylardan bir havuz

oluşturulacak ve bu havuzda biriken kaynağın % 30'u büyükşehir belediyelerinin yüzölçümleri, % 70'i ise nüfuslarına göre bütün büyükşehir belediyeleri arasında pay edilecektir" (Adıgüzel, 2012: 169).

Bu bize göstermektedir ki bir ilde bulunan Büyük Şehir Belediyesi'nin hem kendi sınırları içinde yapılacak olan, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı kapsamında bir pay alacak hem de, o ilde bulunan ilçe belediyelerine ayrılacak olan payların % 30'unu alacaktır. Bunun yanında Büyük Şehir Belediyeleri'ndeki dağıtım ve paylaştırma konusunda nüfus ölçütü ile birlikte "yüzölçümü" ölçütü de dikkate alınacaktır. Geniş yüzölçümüne sahip ve bu alana kentsel hizmet götürmek zorunda olan büyükşehir belediyeleri için bunun olumlu bir düzenleme olduğunu söylemek mümkündür.

6360 sayılı yeni kanun ile birlikte kırsal alanlarda, yani büyükşehir sınırlarına dâhil edilecek köylerde yaşayan vatandaşlar da artık Emlak Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi, harç ve katılım payları ödemek zorundadır. Bu durum da kırsal alanlarda yaşamı oldukça zorlaştıracaktır.

Belediye gelirlerinin artış göstermesi, hem belediyenin sunacağı hizmetin niteliğini hem de hizmetlerin verilmesine yönelik talebi artıracaktır. Bu bağlamda yapılan bu mali düzenlemelerin belediyelerdeki özelleştirmeleri artıracağı ve bunun yanında belediyelerin daha fazla borçlanacağı ve verilen hizmetlerin maliyetlerinin artacağını söylemek mümkündür (Adıgüzel, 2012: 169). Bu durumda büyükşehir belediyeleri merkezi yönetime mali açıdan büyük yük oluşturacaktır. Büyükşehir belediyeleri şirketleşme yoluyla aşırı borçlanmaya giderek merkezi yönetime olan bağımlılığını artıracaktır. Büyükşehirlerin mali yapıları için de merkeziyetçi bir yerelleşmenin olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

2.2.6.3.Belediye Yönetiminin Mali Yapısı

Belediyeler, başlıca üç tür mali kaynağa sahiptir. Bu kaynaklardan birisi yerel kaynaklardan elde edilen öz gelirlerdir. İkincisi transfer niteliği taşıyan gelirlerdir.

Üçüncü gelir kaynağı ise belediyelerin bankacılık sektörü ile mali piyasadan aldığı krediler yani borçlanmadır (Bülbül, 2006: 176).

> *"5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyenin gelirleri 59. maddede düzenlenmiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımında belediye ve il nüfusları, her yıl sonu itibarıyla İçişleri Bakanlığınca, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilir. Belde, köy, mahalle ve bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanır."*

5779 sayılı Kanuna göre, belediye ye tahsis edilecek payın %80'lik kısmı belediyelerin nüfuslarına göre ve %20' lik kısmı ise gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelere, görev ve hizmetlerin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla borçlanma ve tahvil ihraç edebilme yetkisi vermiştir. Fakat belediyelerin borçlanması, ulusal ekonomi üzerindeki etkileri ve Türkiye'nin uluslararası piyasalardaki itibarı dikkate alınarak sınırlandırılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68.maddesinde belirtilen usul ve esaslara uygun olarak borçlanabilir ve tahvil ihraç edebilirler (md.68). Bu yetkilerin yanında 5393 sayılı Kanun, belediyelere ilgili kanun çerçevesinde görev ve hizmet alanlarına giren konularda şirket kurabilme ve özel gelir ve giderleri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilme imkânı vermektedir.

Belediye bütçesi, belediye başkanı tarafından belediyenin stratejik planına ve programına uygun olarak hazırlanan ve belediyelerin bir yıllık faaliyetlerini ve her bir faaliyet için ne kadar ödenek ayrıldığını gösteren önemli bir belgedir (Ökmen ve Parlak, 2013: 268).

> *"Belediyenin mali yıl ve izleyen iki yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren bütçe, gelirlerin toplanmasına ve*

harcamaların yapılmasına izin vermektedir. Bütçe yılı devlet mali yılı ile aynıdır. Bütçe dışı harcama yapılamaz ve belediye başkanı bütçenin verimli, tutumlu ve yerinde harcanmasından sorumludur" (md.61).

Belediye bütçe tasarısı belediye başkanı tarafından hazırlanmakta ve eylül ayının birinci gününden önce encümene sunularak İçişleri Bakanlığına gönderilir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre İçişleri Bakanlığı tarafından bütçe tahminleri yapıldıktan sonra, merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar İçişleri Bakanlığı tarafından Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen bütçe üzerinde inceleme yaptıktan sonra bütçe ile ilgili görüşlerini kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis kendisine gönderilen bütçe tasarısını yılbaşından önce olmak koşuluyla aynen veya değiştirerek kabul eder (5018 sayılı Kanun, m.62). 1580 sayılı kanunda öngörülen, bütçenin kesinleşmesi için kaymakam ya da valinin onayının gerekli olması usulü 5393 sayılı yeni kanunda yoktur. Yeni kanunla belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamasının hafifletilmesi açısından önemli bir gelişmedir. Ancak söz konusu süreler zarfında belediyenin yeni yıl bütçesinin kesinleşmemesi sorunu da yaşanabilir (Ökmen ve Parlak, 2013: 268).

Görüldüğü gibi Türkiye'de belediyelerin mali kaynakları ihtiyaçları karşılamada ve etkin, verimli hizmet sağlama da oldukça yetersiz olmakla birlikte merkezi yönetime bağımlı durumda olduğu görülmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekliliğinin yerel yönetimlerin mali özerkliği açısından öneminin üzerinde önemle durulmuştur. Diğer ülkelerde belediyelerin kendi öz gelirleri merkezden yapılan transferlerden fazla iken Türkiye'de tam tersi durum söz konusudur. Buradaki önemli nokta şu ki; belediyelerin kendi öz gelirlerinin merkezden gelen transferlerden fazla olması, halkın belediyelerin verdiği hizmeti sorgulama, hesap sorabilme anlayışının gelişmesini sağlayacaktır. Ancak Türkiye'de belediyelerin gelirlerinin büyük bir kısmı merkezi yönetimden transfer edildiği için, hem belediyeleri üzerinde aşırı denetim yapılmakta hem de halkın demokrasi anlayışı gelişmemektedir. Örneğin

belediyelerin ulaşım ve su konusunda yaptığı fiyat artırmaları halk tarafından direk tepki görmektedir. Bu durumun nedeni fiyat artışını direk olarak yaptıkları ödemelerden hissetmelerinden kaynaklanmaktadır. Motorlu taşıtlar vergisi merkezi idare tarafından toplanmaktadır, oysa bu vergi belediye tarafından toplansa, yerel halk hizmet sunumundan doğrudan belediyeyi muhatap alacak ve yerel yolların daha temiz, daha kaliteli olabilmesinde hesap sorma anlayışı etkisini gösterecektir. Bu nedenle yerel yönetimlere merkezi yönetime bağımlı olmadan görevleriyle orantılı mali kaynakları elde etmeleri yasal yollarla güvence altına alınarak sağlanmalıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3.İTALYA VE TÜRKİYE'NİN YEREL YÖNETİMLERİNİN DEVLETLE İLİŞKİLERİNİN VESAYET ÜZERİNDEN KARŞILAŞTIRILMASI

Tarihinde katı bir merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip olan İtalya, bugün yerel ve bölgesel yönetimler bağlamında önemli aşamalar kat etmiştir. İtalya bugün bölgeler, iller, metropol kentler ve belediyeler olmak üzere dört kademeli ulusaltı (yerel) yönetim birimlerine sahiptir. İtalya'da katı merkeziyetçi yapıyı dönüştürmek için bugüne kadar önemli anayasal reformlar yapılmıştır. Türkiye de geçmişinde İtalya gibi katı merkeziyetçi bir dönem geçirmiştir. Türkiye'de il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç kademeli yerel yönetim birimine sahiptir. İtalya'daki bölge yönetimleri Türkiye'de bulunmamaktadır. Geçmişinden gelen katı merkeziyetçiliğin derecesini azaltana kadar her iki ülkede de merkezi yönetim, yerel yönetim birimleri üzerinde aşırı denetim yapmış ve yerel yönetimler, merkezin hiyerarşik birimleri gibi hizmet vermişlerdir. Günümüzde yerel yönetimlerin önemine dikkat çekmek ve onların varlığını yasal çerçevede merkezi yönetimin yoğun vesayetinden korumak için çalışmalar yapılmaktadır. Çalışmanın üçüncü bölümünde İtalya ve Türkiye'de yerel yönetim birimleri ve merkezle olan denetim ilişkileri ele alınacaktır.

3.1.AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI'NIN UYGULAMALARININ GELDİĞİ SON DURUMDA İTALYA VE TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI

Yerel ve bölgesel birimlerin özerkliği, varlıklarının anlam kazanabilmesi açısından oldukça önemlidir. Üniter devlet yapısına sahip olan ülkelerde yerel yönetimler açısından oldukça önemli bir yere sahip olan yerel özerklik konusu sıkça tartışılmaktadır. Yerel özerklik ve vesayet denetiminin ilişkisi de bu tartışmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin gerçek anlamda var olabilmeleri onların varlıklarının anayasal güvence altına alınmış olmasına ve merkezi yönetim

tarafından yapılacak olan denetimin anayasal sınırlarla belirlenmiş olmasına bağlıdır. Vesayet denetiminin sınırlarının yerel yönetimlerin varlığı açısından bu kadar önem taşıdığı noktada Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin varlığının önemini belirtmek ve yerel yönetimler üzerinde yapılacak denetimin sınırlarının belirlenmesi için devreye girmektedir. Çalışmada yerel yönetimlerin özerkliğinin ve Şart'ın önemi üzerinde durularak, AYYÖŞ'ü imzalamış olan iki ülke İtalya ve Türkiye'nin durumu ele alınarak Şart karşısındaki durumları bir sonraki bölümde ayrıntılı olarak ele alınarak incelenecektir.

3.1.1.İtalya ve Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısındaki Durumu

Klasik temsili demokrasinin, yönetim ve denetim anlayışına hızlı cevap verememeye başlaması, halkın yönetime daha aktif katılmak istemesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetimin en aza indirilmesi konularındaki isteklerin artması, bu taleplerin uluslararası platformlarda, belgelerde ve anayasalarda daha açık bir şekilde yer almasına neden olmuştur. Yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde yaşanan sorunların en iyi çözüm yolunun yerelde aranması yerel ve bölgesel yönetimlerin öneminin daha iyi anlaşılmasına ve görev alanlarının artmasına neden olmuştur (Ekici ve Toker, 2005: 5). Bunun yanında Avrupa'nın bütünleşme süreci de, yerel yönetimlerin ön plana çıkmasında önemli bir etki yaratmıştır. 1970'li yılından itibaren yerel ve bölgesel politikaların canlandırılmaya çalışılması, yapısal fonların oluşturulması (Tuncer, 2010: 248), yerel yönetimlerin ön plana çıkma sürecini hızlandırmıştır (Arıkan, 2004: 46). Yerel yönetimlerin üstlendikleri görevler, bugün eskiye oranla önemli bir artış göstermiştir. Bunun yanında 1990'lı yılların başına gelindiğinde Batı Avrupa'da siyasi bölgecilik ve fonksiyonel bölgecilik kavramları ön plana çıkmaya başlamıştır (Parolari, 2013: 85-86). Ancak bu değişim ülkelerin tarihsel süreç içinde sahip oldukları merkeziyetçi, adem-i merkeziyetçi eğilimler ve benimsedikleri farklı yönetim sistemleri nedeniyle,

yerel yönetimlerin üstlendikleri görevlerin kapsamı da ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

Değişiklik gösteren bu yönetim sistemleri, yerel yönetimlerin özerklik dereceleri, yerel demokrasinin gelişmesi ve daha demokratik yönetim anlayışının varlığı açısından büyük önem taşımaktadır. Yerel demokrasi ve yerel özerkliğin önemi Avrupa Konseyi üye ülkeleri tarafından kabul edilmiş ve bunun üzerine Konsey, yerel yönetimlerin haklarını ve yetkilerini garanti altına almak için yerel yönetimlerin özerkliği üzerine çalışmalar yapmaya başlamıştır.

Yerel özerkliğin önemli olması ve güçlendirilmeye çalışılması bazı temel argümanlara dayanmaktadır. İlk olarak, demokrasinin öğrenilmesi ve hayata geçirilmesi açısından yerel özerklik oldukça büyük önem taşımaktadır. İkinci olarak ise, devletin rolünün azaltılarak, belirli bir yerel hizmeti, o hizmeti en uygun şekilde sunan birimin halka götürmesi ilkesi yani ‘’hizmette yerellik’’ (subsidiarite)’dir. Bu bağlamda, halkın ihtiyaç duyduğu tüm yerel hizmetlerin onlara en yakın birimler olan yerel yönetimler tarafından sunulması ve yerel yönetimlerin bu hizmetleri yerine getirirken gerekli olan mali kaynakların onlara aktarımının sağlanması benimsenmiştir. Hizmette yerellik ilkesine göre, sadece ilgili birimin hizmeti gerektiği şekilde yerine getirememesi durumunda daha üst birimler sürece girebilecektir (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2014: 203). Konsey tarafından hazırlanan ve 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Birliği’nin yerel yönetim politikasının da temelini oluşturmaktadır. Subsidiarite (Hizmette yerellik) ilkesi, Avrupa Birliği hukukuna da dahil edilmiş ve 1992 yılında Maastricht’te imzalanan AB Antlaşması’nda da demokrasinin ve özel olarak da yerel demokrasinin bir güvencesi olması amacıyla yerini almıştır (Keleş, 2012: 105). Bunun nedeni, üye devletlere ait yetkilerin sürekli ve artan bir şekilde Avrupa Birliği’ne geçmesi sonucunda AB yasa koyucunun aşırı güçlenmesidir (Metin ve Altan, 2011: 133). Bu noktada subsidiarite ilkesinin hayata geçirilmesiyle demokrasinin daha güçlenmesi ve merkezi idarelerin üzerindeki aşırı yükün alınması amaçlanmıştır (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2014: 203). Bu ilkeyi de hayata geçirebilecek olan birimler yerel yönetimlerdir. Bu nokta da Avrupa Yerel

Yönetimler Özerklik Şartı tüm bu ilkeleri gerçekleştirebilecek birimler olarak yerel yönetimleri ön plana çıkarmakta ve yerel yönetimlerin özerkliği üzerinde önemle durmaktadır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı ilkeler yer almakta, yerinden yönetim kavramı tanımlanmakta, yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılması gereken ölçütler gösterilmekte ve özerk yerel yönetimlerin anayasal ve yasal bir temele dayandırılması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de bu bölümde yer almaktadır.

İkinci bölümde, AYYÖŞ'ü onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. Bu bölümde devletlerin çekince koymakta özgürce davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. Ülkelerin Şart'ın ilkelerini hayata geçirmek amacıyla aldıkları yasal önlemlerin zaman zaman Konsey'e bildirilmesi dışında; ilkelerin uygulanıp uygulanmadığı ya da nasıl uygulandığını denetlemek amacıyla oluşturulmuş bir sistem bulunmamaktadır. Üçüncü bölüm ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır (Keleş, 1995: 4-5).Şart özerk yerel yönetimleri şu şekilde tanımlamaktadır:

> "*Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır. 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 başvurabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir"

AYYÖŞ' te yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi, mali kaynaklar, birlik kurabilme ve yerel yönetimlerin hukuki açıdan nasıl korunacağı gibi önemli noktalar maddeler halinde düzenlenmiştir.

Şart'ın amacı, yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğini sağlayacak ilkelerin üye ülkeler tarafından benimsenmesini ve hayata geçirilmesini sağlamaktır. Uluslararası antlaşma niteliğinde olan ve metinde yer alan maddeler ilke düzeyinde ifadelerdir.

AYYÖŞ'ü imzalayan ülkelerin, kendi iç hukuklarında bu ilkelere uygun düzenlemeleri yapmaları beklenmektedir. Şart'ı onaylayan her ülke, Şart'ın 12. maddesinde belirtilen paragraflardan en az 10 tanesi zorunlu olmak üzere, toplam 20 paragrafı kabul edecektir. Birlik ülkelerinin her biri yerel yönetimlerle ilgili temel yasalara sahiptir ve bunları tek bir çerçeve yasa, bir tür ülkeye özgü yerel özerklik şartı çatısı altında toplamak eğilimindedirler (Arıkan, 2004: 46). AYYÖŞ, Avrupa Konseyi üyesi olan 47 ülke içinden 44 ülke tarafından imzalanmış ve yürürlüğe konulmuştur. Bu ülkeler, kendi iç hukuklarına göre de düzenlemeler yapmışlardır. AYYÖŞ'ü imzalamış olan ülkelerden İtalya ve Türkiye'yi karşılaştırdığımızda; bu iki ülke bize yönetim sistemlerinin farklılıklarının yerel yönetimlerin özerkliği ve görevlerinin kapsamı üzerindeki etkisi açısından önemli bir örnek oluşturmaktadır.

İtalya Cumhuriyeti kurulduğu günden itibaren yoğun merkeziyetçi bir eğilim göstermiştir. Ancak 1970'li yıllarda bu merkeziyetçi eğilimden vazgeçerek İtalyan Anayasası'nın 5. Maddesinde "Cumhuriyet birdir, bölünemez, yerel özerklikleri tanır ve destekler" Anayasa'nın 114. maddesinde ise, "İtalya bölgelere, illere ve komünlere ayrılmıştır. 5 özel statülü bölge bulunmaktadır" (1948 İtalyan Anayasası, m.114) şeklinde belirterek yerel ve bölgesel yönetimlerin varlığını anayasa ile güvence altına alarak korumuştur.

İtalya'da ülkenin yönetim sistemi açısından genel olarak hükümetler ve kamuoyunda bütünleşme yanlısı bir görünüm çizilmekle birlikle; yerel yönetimlere verilen yetkiler incelendiğinde tam tersi bir görünümle karşılaşılmakta bu da İtalyan paradoksu olarak adlandırılmaktadır (Arıkan, 2004: 42). Bütünleşme yanlısı görünüme karşın, İtalya bugün demokratik bir cumhuriyet olarak beş özel statülü ve geniş yetkilere sahip olan özerk bölge ve on beş daha az yetkili normal statülü bölgeye sahiptir. Bunların dışında, belediyeler (komünler), iller ve metropol şehirlerin ayrı düzenlemeleri bulunmaktadır.

İtalya Cumhuriyeti, yerel yönetim birimlerini daha özerk hale getirebilmek için 1990'lı yıllarda anayasada önemli reformlar yapmıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki öncelikli yetkisini önlemek amacıyla metropol şehirler kurularak yetkilerin bu metropol şehirlerin yerel yönetimlerine bırakılması kararlaştırılmışsa da tam olarak uygulamaya geçirilememiştir. Bugün halen bazı şehirler, metropol kent kapsamında olmasına rağmen bunlara ilişkin yasal düzenlemelerin uygulamaya geçirelemediği görülmektedir.

İtalya 11.05.1990 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış ve Şart, aynı yıl 1 Eylül'de yürürlüğe girmiştir. İtalya Cumhuriyeti, AYYÖŞ'ü imzalayarak yerel yönetimleri daha özerk bir yapıya kavuşturmak için önemli bir adım atmıştır. İtalya,1948 Anayasası'nda yaptığı reformlarda yerel yönetimlere verilen yetkilerin artırılması, yerel yönetimlerin üzerindeki denetimin azaltılması yerel yönetimlerin özerkliği için önem arz etmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin tarihsel sürecine baktığımızda ise merkeziyetçilik açısından İtalya'dan pek de farklı olmadığını söyleyebiliriz. Türk Anayasası'nın 3.maddesinde "Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür".

> *"1982 Anayasaaı'nın 126.maddesinde, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" şeklinde ifade edilmiştir.*

Türkiye'de 2004 yılına kadar Anayasalara bakıldığında yerel yönetimlerin özerk olduğu ile ilgi doğrudan bir hüküm göremeyiz. 1982 Anayasası'nda da "demokrasi ilkesi" ve "özerklik" terim olarak geçmemekle birlikte, yerel yönetimlerin kuruluş ve işleyiş biçimlerine ilişkin hükümler demokrasi ve özerklik ilkesi dikkate alınarak oluşturulmuştur (Uygun, 2015: 8). Anayasada açık bir şekilde yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili bir ibare bulunmasa da yerinden yönetim ilkesi ile kastedilen yerel yönetimlerin merkezi yönetimin hiyerarşik birimleri olmadığıdır (Şinik, 2012: 228).

1982 Anayasası'nda yerel yönetim birimleri; İller, belediyeler ve köyler olarak sayılmakta ve "mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" (1982 Anayasası, m.127) şeklinde ifade edilmektedir.

Türkiye'de İtalya gibi şartı imzalayan ve parlamentosunda onaylayan Konsey ülkelerinden biridir. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 21.11.1988 tarihinde imzaya koymuş, anlaşma 9.12.1992 tarihinde onaylanmış ve 1.4.1993 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye'de, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na paralel bir çok düzenlemeye yer verilmiştir. Bu düzenlemelerde; yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olduğu ve örgüt yapısının, görevlerinin ve mali kaynaklarının iyi bir şekilde düzenlenmiş bir modelin oluşturulacağı ifade edilmiştir (Yeter, 1996: 5).

Bu plana göre, yerel yönetimlerin mali kaynak açısından merkezi yönetime olan bağımlılığı azaltılacak, yerel nitelikli kaynaklar yerel yönetimlere bırakılacaktır. Bunun yanında yerel yönetimlerin alacağı vergi ve harçların oran ve miktarının belirlenmesinde yerel meclisler yetkili kılınacak ve hizmetten yararlananlar bu hizmetin gerçek bedelini ödeyeceklerdir (Yeter, 1996: 10). Bu durum tam da yerindenlik ilkesini ifade etmektedir. Böylece hizmetten yararlananlar vergisini verdiği için, yerel yönetim birimlerinden hesap sorma hakkına sahip olacak ve bu yerelde gerçekleştiği için süreç daha kolay ve daha şeffaf bir şekilde işleyebilecektir. Bunun yanında yerel yönetimlerin başında olan kişilerde hesap verme

sorumluluğunun bilinciyle hareket ederek işleri daha düzgün ve şeffaf şekilde yerine getireceklerdir.

Türkiye'de yerel yönetim birimleri karar verme yetkisine sahip özerk kuruluşlar olduklarına şüphe yoktur ancak bahsedilen bu özerklik yapısal özerklik olarak kendini göstermektedir. Anayasal ve yasal olarak da yerel yönetimlerin özerk birimler olduğu kabul edilmiştir. Ancak yönetim ilişkisi açısından bakıldığında; yerel yönetimlerin ayrı bir hukuki/yönetsel ilişkisi olsa da merkezi siyasetin biçimlendirdiği kamu örgütlenmesindeki genel otoriter duruma bağlı olarak yerel yönetim örgütlerinin karar verme serbestisine sahip olamadıklarını söylemek mümkündür (Karasu, 2013: 423).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki yönetsel denetim ve gözetim (vesayet) yetkisinin, eylem ve işlemlerinin yalnızca hukuka uygunluk yönünden kullanılabileceğini öngörmekte, yerindelik denetimine izin vermemektedir. Şart'ın yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin (vesayetin) niteliği, kapsamı ve uygulanma yöntemi ile ilgili olan 8.maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir:

- "*Yerel yönetimlere idari denetim, ancak, anayasa ve yasalarda belirtilen durumlarda ve yöntemlerle uygulanabilir"*.
- *"İdari 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 tutulabilir. İdari denetim, bu denetimle korunması amaçlanan yararın önemiyle orantılı olmalıdır".*
- *"Yerel yönetimlerin yönetsel denetimi, denetleyen yönetimin karışmasının korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır"(AYYÖŞ, md.8). Türkiye bu maddenin üçüncü paragrafına çekince koymuştur.*

Türkiye'nin çekince koyduğu bu paragrafı başka bir şekilde ifade etmek gerekirse; bu orantılılık ilkesi, merkezi yönetimin, elindeki denetim ve gözetim yetkisini, yerel

yönetimleri baskı altında tutmak gibi amaçlarla kullanamayacağı anlamına gelmektedir.

Özerklik şartı prensip olarak, idari vesayeti, hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırmıştır. Şarta göre, sadece merkezi idare kuruluşlarına ait olup da, yerel yönetim birimlerine yaptırılan hizmetler açısından yerindelik denetimi yapılabilecektir. Türkiye Şart'ın bu ilkesini kabul etmiştir.

Türkiye'de Şart'ta belirtildiği gibi, üniter devlet yapısı içinde idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla; yerel yönetim birimlerinin organları, kararları, eylem ve işlemleriyle ilgili merkezi yönetimin yapacağı denetim açısından, Anayasa hukuki denetimi öngörmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ı metninde "gözetim ve denetimin, kararların alınmasından ve işlemlerin gerçekleştirilmesinden önce yapılmasına izin verilmeyeceğine dair bir güvence" bulunmamaktadır (Keleş, 2013: 25).

Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamasıyla birlikte yerel yönetimlerin özerkliğini koruma altına almak için reformlar yapmış; 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile Şarta uygun birçok değişiklik yapılmıştır. "Hukuka uygunluk denetimi", 5393 sayılı İl özel İdaresi Kanunu ile kanun metnine taşınmıştır.

Türkiye'de AYYÖŞ'te belirtilenenin aksine, Anayasa vesayet denetimini, yalnızca hukuka uygunluk ilkesiyle sınırlandırmamış, ona yerindelik unsuru da eklemiştir. Nitekim vesayet denetiminin amaçları Anayasada şu şekilde belirtilmiştir:

- "Yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması,
- Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması".

Ancak bu ilkelerden "toplum yararının korunması" ve "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" ilkeleri, hukuki denetim değil, yerindelik denetimini zorunlu

kılmaktadır. Toplum yararına uygunluğun ölçüsünü, herkesçe kabul edilebilir objektif ölçüte bağlamak zordur. Anayasada yer alan "toplum yararının korunması" ve "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" ilkeleri herkesçe kabul edilebilir objektif ölçütler değildir. Bu maddelerde netlik olmamakla birlikte farklı siyasi kesimlerin bu durumu kendi lehlerine kullanabilmelerine olanak sağlamaktadır. Bu iki madde gibi objektifliği ve hukuki bir ölçüte bağlanamayan denetim ilkeleri, keyfi tasarruflara neden olabilir. Bu nedenle idari vesayet denetiminin hukukilik ölçütüyle sınırlandırılması gerekir ki idari vesayet denetimi yapılırken yerel yönetimlerin özerkliği etkisiz hale gelmesin (Eryılmaz, 2015: 224). Bu nedenle anayasada yeni düzenlemelere gidilmesi yerel yönetimlerin özerkliği açısından önem taşımaktadır. Bu şekilde belirsiz düzenlemelerle keyfi müdahaleleri kaçınılmaz hale getirebilmekte ve özerklik zedelenmektedir. Tüm bunların önüne geçmek için anayasada daha açık ifadeler yer almaldır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul eden Türkiye, yerel yönetimlerini yoğun vesayet denetiminden korumak istemiş ve Anayasası'nda düzenlemelere gitmiştir. Ancak Türkiye Şartı imzalayıp onaylamasına rağmen Şart'ın bazı maddelerine çekince koymuştur. İtalya ise, AYYÖŞ'ün tüm maddelerini çekince koymadan kabul etmiştir.

Tablo 5: İtalya ve Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Çekince Koyduğu Maddeler

İTALYA	Çekince konulan madde yoktur.
TÜRKİYE	Madde 4/f.4,6; Madde 6/f.1; Madde 7/f.3;Madde 8/f.3; Madde 9/f.4,6,7; Madde 10/f.2,3; Madde11/f.1

Kaynak: (Sobacı, 2015: 15).

İtalya'daki yerel ve bölgesel yönetimlerle Türkiye'deki yerel yönetimler karşılaştırıldığında kuruluş, yapılanma, görev kapsamı ve özerklik dereceleri arasında önemli farkların olduğu görülmektedir. İki ülke AYYÖŞ'e koyduğu

çekinceler bağlamında incelendiğinde İtalya'nın Şart'ı tümüyle kabul ettiğini ve hiçbir maddesine çekince koymadığını, Türkiye'nin ise, özellikle mali özerklikle ilgili maddelerine çekince koyduğu görülmektedir. İtalya, yerel yönetimlerinin özerkliğini tam anlamıyla sağlayabilmek ve koruyabilmek için Şart'ın tüm maddelerini kabul etmiş, Türkiye ise merkeziyetçi yapısının zarar görmesinden çekindiği için özellikle mali özerklikle ilgili maddeleri kabul etme konusunda çekimser kalmıştır. Ancak şunu söylemekte fayda var ki Türkiye AYYÖŞ'ün kabul ettiği maddelerini tam olarak hayata geçirememiştir. Bunun nedeni AYYÖŞ'teki ilkelerin merkeziyetçi idari yapılanmayla bağdaşmamasıdır. Türkiye'deki idari yapılanma çıkarılan yasalar ve kanunlarla merkeziyetçi bir yapıya doğru gitmektedir (Arıkboğa, 2015: 80). Merkezileşmeye doğru giden bu noktada Türkiye Şart'ın ilkelerine aykırı bir tutum sergilemektedir.

Türkiye'nin de kabul ettiği AYYÖŞ'ün 4.maddesi özerk yerel yönetimin kapsamı ile ilgilidir. Maddenin ilk paragrafı yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının anayasa ve kanunlarla belirlenmesi gerektiğini ifade etmektedir. 1982 Anayasası'nda "Mahalli idarelerin görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" demektedir. Fakat bu ilke yerel yönetimlerin özerkliğini korumada yetersiz kalmaktadır. Bu ilkenin yanında yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının kanun altı mevzuatla zayıflatılmaması ilkesi de yer almalıdır ki; AYYÖŞ'ün aynı maddenin 4. paragrafında yer alan yerel yönetimlere kanunla verilen yetkilerin tam ve münhasır olduğu ve kanunda gösterilen istisnalar dışında, merkezi yönetimin bu yetkileri zayıflatamayacağı ve sınırlandıramayacağı ilkesi gerçek anlamda uygulamaya geçirilebilsin. Türkiye bu paragrafı kabul etmiştir ancak Kanun Hükmünde Kararname çıkarılarak yerel yönetimlerin yetkileri elinden alınıp bir bakanlığa verilebilmektedir. Bu durum yerel yönetimleri yasal güvenceden yoksun bırakmakta ve yerel özerkliği zedelemektedir. Bu nedenle eğer yerel yönetimlerin elinden bir yetki alınıp merkezi yönetime verilecekse bu sadece yasayla yapılmalıdır (Arıkboğa, 2015: 81). Bu durum bu düzenlemenin yapılmasıyla gerçek anlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 4.maddesine uygunluk göstermektedir.

Türkiye'nin kabul ettiği bir diğer ilke de yerel yönetimlerin yetki alanlarıyla ilgili olan genel yetki ve yerindenlik ilkesidir. Türkiye'nin kabul ettiği bu iki ilke, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki yetki paylaşımının nasıl yapılacağına dair yöntem önermektedir. Merkezi yönetimin yürüteceği kamu hizmetlerinin yasalarda açıkca sayılması, bunun dışındaki alanlarda ise, yerel yönetimlerin genel yetkili olmasıdır. Bu ilkenin kabul edilmesi yerel ve genel nitelikli sorunların çözümünde ve yerel özerklik bağlamında olumlu etki yapmaktadır (Arıkboğa, 2015: 82-84).

Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğe sahip olması demokratik rejimin güçlenmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin sahip oldukları önem dikkate alındığında, bu birimlerin idari ve mali özerklikleri düzenlenerek Anayasa ile güvence altına alınmalıdır (Uygun, 2015: 10). AYYÖŞ'te de kamu hizmetlerinin, gerçek yetkilerle donatılmış, özerkliği bulunan yerel yönetimlerce sunulmasının demokrasiyi güçlendireceği belirtilmiştir (md. 4/3). Bu nedenle yerel yönetimlere daha fazla hak ve yetkiler verilmeli ve yerel yönetimlerin özerkliğini kısıtlayabilecek durumların önüne geçebilmek için yerel yönetimler yasal güvence altına alınmalıdır. Mali özerkliğe sahip olmayan bir yerel yönetim birimi her zaman merkezi yönetimin aktaracağı kaynağa bağımlı olacaktır ve bu da demek oluyor ki merkezi yönetim mali kaynakları kullanarak yerel yönetimleri istediği gibi yönlendirebilecek, bir nevi baskı kurarak onları kontrol altında tutarak, istediklerini bu yolla yaptırabileceklerdir. Bu şekilde yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinden söz etmek pek mümkün olamamaktadır.

Ancak Türkiye'nin şuanda bulunduğu durum nedeniyle yerel yönetimlere tanıdığı özerklikte, özellikle mali özerklik açısından kısıtlamalara gidilmektedir. Türkiye'nin mali özerklikle ilgili maddelere çekince koymasının en önemli nedenlerinden biri merkeziyetçi yapısının zarar göreceği düşüncesi ile ülkedeki "Kürt Sorunu" tartışmalarıdır. Özerk Kürdistan taleplerinin gündeme geldiği bu günlerde Türkiye'nin yerel yönetimlere mali açıdan özerklik vermesi pek de mümkün görünmemektedir. Demokratik Özerklik talebi yerel yönetimlerin özerk bölgeler biçiminde düzenlenmesiyle sınırlı kalmayarak hem batıda hem de doğuda bir ayrışmaya yol açabilir (Özer ve diğerleri: 253).Ülkedeki ulusal birliğin ve üniter

yapının zarar görmesinden çekinildiği için AYYÖŞ'teki mali özerklikle ilgili maddelerin uygulamaya konulması konusunda çekimser kalınmaktadır. Bunu ülkenin ulusal bütünlüğünün korunmaya çalışılması bağlamında ele aldığımızda haklılık payının olduğunu da söylemek gerekir. Bu durumun önüne geçmek için yerel yönetimler üzerinde bütün ülkeyi kapsayan bir yerel yönetim reformu çalışmaları yapılmalıdır (Özer ve diğerleri: 253).

Bununla birlikte özerkliğin "idari" özerklik olarak ifade edilmesi de özerklik bağlamında sorunlu bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Bunun nedeni "bu yaklaşımda 'idare' kavramsal olarak siyasi, iktisadi ve hatta kültürel belirlenimlerinden soyutlanmış sadece icrai teknik bir birime indirgeniyor". Sonuç olarak da özerklik kavramı idari özerklik şeklinde ifade edilerek idari alana sıkıştırmakta ve bu sınırlılık içindeki yerel özerkliğin gerçekte var oluş amacından uzaklaştırılmış olarak yerel bürokrasinin özerkliği haline gelmesi sorusunu karşımıza çıkarmaktadır (Alada, 2013: 135).

Bu nedenle AYYÖŞ, yerel yönetim birimlerinin özerk olabilmesi için oldukça önemli bir yere sahiptir. Şart, ülkelerin yerel yönetimlere uyguladığı aşırı vesayet denetiminin azaltılması açısından da büyük önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili çekincelerin olmasına karşın 1982 Anayasası'nın değiştirilmesi ve yeni anayasa çalışmalarının yapıldığı süreçte Türkiye'de birçok vakıf, üniversite, siyasi parti tarafından yerel yönetimlerin özerkliğinin kapsamını genişletme ve bölgesel yönetim önerileri yapılmıştır. Devrimci İşçi Sendikaları Konfederasyonu (DİSK)'in önerileri arasında, birden çok ili içine alan bölgelerde yerinden yönetim örgütleri oluşturmanın faydaları yer almaktadır. DİSK'çe yayımlanan kitapta, ülkenin geniş bir coğrafi alana yayılmış olması, tarihsel zengiliğin ülkenin her yanına yayılmış olması bölge yönetimlerinin kurulmasının gerekçeleri arasın yer almaktadır. Bu bağlamda da her biri 2 ila 5 ilden oluşan 20-25 bölgeye ayrılması önerilmektedir (DİSK, 2009: 69).

Türkiye Sanayici ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) Raporu'nda birden çok ili içine alan bölge düzeyinde örgütler oluşturulması ve kalkınma ajanslarının güçlendirilmesi

önerisi getirilmiştir. Bu çalışma bağlamında yapılan öneri, 2006 yılında oluşturulmuş olan İstatistiki Bölge Birimlerinin, bölge yönetimlerinin organlarının seçiminde seçim çevresi olarak dikate alınmasıdır (TÜSİAD, 2011: 28).

Güneydoğu Anadolu Belediyeler Birliği (GABB) de 2011 yılında hazırladığı raporda oluşturulması önerilen yeni yapının bölgesel ve kültürel kimlikleri temel alan bölge yönetimlerine dayanması gerektiğini ileri sürmüştür. Bu raporda bölge yönetimlerinin, adlarını, başkentlerini ve bölgelerin simgelerini kendilerinin belirlemeleri önerilmektedir (GABB, 2011: 6-7).

Bir diğer bölge önerisi de 2009 yılında yapılan Kürt Sorununun Çözümü Konusunda Yerel Yönetimler Sempozyumu'nda gündeme gelmiştir. Bu sempozyumda bölge, il, ilçe, belde ve köy olmak üzere beş ayrı birimden oluşacak yerel yönetim yapısının oluşturulması ve bunların yerinden yönetim ilkesi uyarınca örgütlenmesi ve karar organlarını yerel halkın seçimle iş başına getirmesi önerilmiştir (Keleş ve Mengi, 2013: 297).

Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Vakfı (TESEV)' e göre, yerel demokrasi demokratik gelişme için oldukça önemlidir ve bu nedenle etnik ve kültürel kökenli uyuşmazlıkların kökten çözülebilmesi için yerinden yönetim bir çare olarak değerlendirilmelidir. Bu bağlamda yerel yönetim kademelerine bölge yönetimlerinin de eklenmesi gerektiğinin üzerinde durularak; yerel yönetimler, bölgeler, iller, belediyeler, köy ve mahalle yönetimi olması şeklinde öneride bulunulmuştur (Uygun, 2012: 16).

Yeni anayasa hazırlama sürecinde Hacettepe Üniversitesi de bir taslak hazırlamış ve bu taslak genel olarak 1982 Anayasası'nın 127.maddesindeki kuralları içermektedir. AYYÖŞ'ün bazı maddeleri de taslağa eklenmiş ve ilçe düzeyinde bir yerel yönetim biriminin kurulması önerisi getirilmiştir. (https://yenianayasa.tbmm.gov.tr, 2012: 85-86). Turgut Özal Üniversitesi de hazırladığı taslakta bölgesel ve yerel yönetimlere ilişkin önerilerde bulunmuştur (https://anayasa.tbmm.gov.tr, 2011: 45).

Siyasi partiler de 2011 Genel Seçimlerinden sonra kurulan Anayasa Uzlaşma Komisyonu Tutanakları'nda yerel ve bölgesel yönetimlere yönelik önerilerde bulunmuştur. BDP "Merkezi Kamu İdaresi" başlıklı bir madde önermekte ve bu maddede Türkiye, coğrafya durumuna, ekonomik koşullara, toplumsal ve kültürel özelliklere ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre bölgelere, bölgeler illere, iller de öteki kademeli bölümlere ayrılacaktır. Bölgelerin ve illerin yönetimi yetki genişliğine dayanacaktır. Burada BDP bölge yönetimi önerisinde bulunmakta ancak bu bölge yönetimi merkezi kamu yönetimi olarak kabul edilmektedir. AKP, yerel yönetimlerin "yöre halkının" ortak yerel gereksinimlerini karşılayan birimler olarak tanımlanmasını ve görev üstlenmede genellik ilkesinin geçerli kılınmasını; MHP ve CHP, yerellik ilkesinin Anayasada yer almasını önermektedir (Keleş ve Mengi, 2013: 301-303). Bölge yönetim birimleri önerilerinin yapıldığı bugünlerde halen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı maddelerine konulan çekincelerin Türkiye Cumhuriyeti tarafından kaldırılmaması yerel özerklik bağlamında olumsuz sonuçlara neden olabilmektedir.

Ancak şunu da belirtmek gerekir ki Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na yasal çerçeve üzerinde çekinceler koysa da uygulamada bu çekinceler yerel yönetimler için bir engel oluşturmamaktadır. Türkiye Şart'ın 10 kadar paragrafına çekince koymuştur.

> *Çekince konulan fıkralar; "yerel yönetimlere danışılması, yerel yönetimlerin iç yapılarının kendi organlarınca belirlenmesi, vesayetin kapsamının daraltılması, yerel yönetimlere akçal konularda hareket özgürlüğü ve esneklik tanınması, merkezi yönetimin mali kaynakları kullanarak yerel yönetimleri yönlendirmesinin engellenmesi, uluslararası alanda işbirliği yapmalarını önleyen engellerin kaldırılması ve yargı yollarına başvurma hakkının genişletilmesi" konularındandır (Sadioğlu ve Ömürgönülşen, 2014: 205).*

Türkiye'nin Şart'a çekince koydu maddeler ve mevzuatımızdaki karşılıkları ayrıntılı bir şekilde incelersek;

- Yerel yönetimlere kendilerini ilgilendiren bütün konuların planlanması ve karara bağlanması sürecinde, uygun zamanda ve uygun yöntemlerle danışılması zorunludur (Madde 4, Paragraf 6).

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, belediyelerin ve il özel idarelerinin temsiline ülke çapında imkân veren iki genel yerel yönetim birliği oluşumuna yasal zemin hazırlamıştır. Kanunun 20.maddesine göre, "yerel yönetimlerin menfaatlerinin korunması, gelişmelerine yardımcı olunması, personelin eğitilmesi ve mahalli idarelerle ilgili kanun hazırladıklarında görüş bildirilmesi bu birliklerin yetki ve görevidir". İl özel idareleri ve belediyeler ülke düzeyinde kurulan birliklerden kendilerine ait olanın doğal üyesidirler. Yasaların yapılması sürecinde, yerel yönetimler adına görüş verilmesi bu birlikler aracılığı ile sağlanmaktadır. Bu birlikler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarına davet edilerek, bilgi ve görüşlerine başvurulmaktadır (Can, 2013: 108). Bu nedenle Şartın bu maddesine konulan çekincenin pek bir anlamının kalmadığını söylemek mümkündür.

- Türkiye yerel yönetimlerin, kendi iç örgütlenme yapılarını, yerel gereksinimlere uydurabilmek ve etkili bir yönetim gerçekleştirebilmek için, özgürce belirleyebilmelerine ilişkin Şart kuralına çekince koymuştur (Madde 6, Paragraf 1).

Yapılan son yasal düzenlemelerle bu hüküm hem il özel idareleri, hem de belediyeler bakımından olanaklı hale gelmiştir.

> *İl Özel İdaresi Kanununun 35.maddesine göre; "ilin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olmaktadır" (5302 sayılı Kanun, md.35).*

Bu düzenleme Belediye Kanunu'nda da yer almaktadır. Belediye Kanunu'nun 48.maddesine göre; "beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak zorunlu birimlere ilave olarak, gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler de oluşturulabilecektir". Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesindeki yetki ise belediye meclisine aittir (5393 sayılı Kanun, md.48).

Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenmiş olup, buna göre il özel idarelerinin, belediyelerin ve bunların bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde ilgili mahalli idarelerin kendi meclislerinin kararıyla tespit edilmektedir.

- Seçimle göreve gelen yerel temsilcilerin bu görevleriyle bağdaşmayan işlerin neler olduğunun yasayla ya da temel tüze kurallarıyla belirleneceğine ilişkin paragrafa çekince konulmuştur (Madde 7, Paragraf 3).

Belediye Kanunu'nun 28.maddesinde, "Belediye başkanı görevi süresince ve görevinin sona ermesinden itibaren bir yıl süreyle, belediye ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan doğruya ve dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz" hükmünün; İl Özel İdaresi Kanunu'nun 20.maddesinde ise, "İl genel meclisi üyeleri, görevleri süresince ve görevlerinin sona ermesinden itibaren iki yıl süreyle il özel idaresi ve bağlı kuruluşlarına karşı doğrudan veya dolaylı olarak taahhüde giremez, komisyonculuk ve temsilcilik yapamaz" hükmünün yer aldığı görülmektedir 5393 sayılı Kanun, md.28). Bu maddelerden dolayı Şart'ın yedinci maddesinde çekince konulan ilkenin de belirtilen yasal esaslar kapsamında kaldırılmasının mümkün olduğu görülmektedir (Can, 2013: 110).

- Yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetimin vesayetle korunmak istenen amaçlarla orantılı olmasını zorunlu sayan orantılılık kuralına karşıdır (Madde 8, Paragraf, 3).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu'nun ihdas ettiği hükümler çerçevesinde denetim, iç denetim ve dış denetim olarak ayrılmıştır. Kanun'un 63.maddesinde iç denetim ve 68.maddesinde dış denetim düzenlenmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 77.maddesinde ise istisnai olarak öngördüğü bir diğer denetim yer almaktadır:

> *"Mali yönetim ve kontrol sisteminin tümüyle zaafa uğradığı, belirgin yolsuzluk ve kamu zararına yönelik emarelerin ortaya çıktığı durumlarda; il özel idareleri için ilgili vali, belediyeler için ilgili başkanın talep etmesi veya Başbakanın onayı üzerine, İçişleri Bakanı, yetkili denetim elemanlarına, ilgili mahalli idarelerin tüm mali yönetim ve kontrol sistemlerini, mali karar ve işlemlerini mevzuata uygunluk yönünden teftiş ettirir" (5018 sayılı Kanun, md.77).*

Bu teftişler sonucunda düzenlenecek raporların bir örneği İç Denetim Koordinasyon Kurulu'na, bir örneği de gerekli işlemlerin yapılması için ilgili vali veya belediye başkanına gönderilecektir. Denetim konusunda İl Özel İdaresi Kanunun 38.maddesindeki düzenlemeler ve Belediye Kanunun 55.maddesindeki düzenlemeler 5018 sayılı Kanundaki hükümlere paraleldir (Alodalı vd., 2007: 7).

- "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" (Madde 9, Paragraf, 4).
- "Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır" (Madde 9, Paragraf 6). Bizim mevzuatımızda bu maddenin karşılığı 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 20.maddesinde yer almaktadır (Sertesen, 2013: 5). Yukarıda Madde 4, Paragraf, 6' da bu kanuna açıklık getirilmiştir.
- "Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsil edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak

takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine halel getirmeyecektir (Madde 9, Paragraf, 7).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bu maddesinin mevzuatımızdaki 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile karşılık bulmakta ve bu maddeye konan çekince bu kanun ile anlamını yitirmektedir. Şart'ın 9.maddesinde bazı paragraflara çekince konulmasının nedenlerinin anlaşılması zor değildir. Belediye Gelirleri Yasası olmak üzere bununla ilgili yasal düzenlemelerde kökten bazı değişikliklerin yapılması gerekli olduğu için çekince konulmuştur. Yerel yönetimlerin mali kaynakları konusunda özellikle merkezi yönetim hibeleri ve yardımları konusunda ayrımcılıkların yapıldığı göz önünde tutulursa Şart'ın bu hükümleri kabul edildiğinde yerel yönetimlere yargı yoluna gitme hakkı doğacağı için maddelere çekince konulması tercih edilmiştir. "Yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynakları açısından değerlendirildiğinde ve özellikle genel bütçe vergi gelirlerinin nüfusa göre paylaşılması açısından Türkiye'de yerel özerkliğe aykırı bir uygulama olduğu söylenemez" (Ertan ve Ertan, 2013: 319-320).

- Yerel yönetimlerin ortak çıkarlarını korumak ve geliştirmek amacıyla bir birliğe ya da uluslararası derneklere üye olma haklarının devletçe tanınması ilkesine Türkiye tarafından çekince konulmuştur (Madde 10, Paragraf 2).
- Yerel yönetimlerin başka ülkelerin yerel yönetimleriyle işbirliği yapmakta özgür olmalarına ilişkin ilke üzerinde de Türkiye'nin çekincesi vardır (Madde 10, Paragraf 3).

Belediye Kanunu'nun 74.maddesine göre, belediyeler, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmektedirler. Ayrıca, belediyeler bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahalli idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir (5393 sayılı Kanun, m.74). Bu tür faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığı'nın izninin alınması gerekmekteyse de,

uluslararası yerel makamlara katılım ve bunlarla işbirliğine genel olarak yasal imkânlar tanınmıştır. İl Özel İdare Kanunu'nun 62'inci maddesinde de benzer düzenlemelere yer verilmiştir (5302 sayılı Kanun, m.62). Bu ilkeler çerçevesinde Şart'ın bu maddesiyle alakalı çekincelerin de kaldırılabileceği değerlendirilmektedir (Can, 2013: 113).

- Son olarak, yetkilerini özgürce kullanabilmek ve anayasalarda ve ulusal yasalarda yer aldığı biçimiyle, yerel özerklik haklarını koruyabilmek için, yerel yönetimlerin yargı yollarına başvurma hakkına sahip olmaları ilkesi de Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler arasındadır (Madde 11, Paragraf 1).

Anayasa'nın 125 inci maddesindeki hükümler uyarınca, "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır". Bu Anayasal ilke karşısında, mahalli idare organlarının kendileri hakkında uygulanan idari işlemi her zaman yargı denetimine tabi tutmaları mümkündür. Dolayısıyla, Türkiye'nin Şartı imzaladığı dönemde bu maddeye çekince koymasında geçerli bir mevzuat engelinin olmadığı da görülmektedir. Çekincelerden birçoğunun konusu olan hak ve yetkiler halen Türkiye'de yerel yönetimlere zaten tanınmış olduğundan Türkiye'nin Şart'ın özellikle bunlarla ilgili kurallarına koymuş olduğu çekincelerin kaldırılması doğru olacaktır (Alodalı vd., 2007: 6).

Kısaca belirtmek gerekirse; yerel yönetimler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin özerklikle olan ilişkisi yerel yönetimlerin gerçek anlamda var olabilmesi için oldukça önemlidir. İtalya ve Türkiye'nin yerel yönetimlerinin özerkliklerini ele aldığımızda sonuç olarak İtalya, Türkiye'ye göre daha özerk yerel ve bölgesel yönetimlere sahip bir ülkedir. İtalya'daki yerel ve bölgesel yönetimler Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın olmasını istediği tüm ilkeleri uygulamaya geçirmiştir. Bu birimler Türkiye'de olduğu gibi, mali açıdan merkezi yönetime bağımlı değildir. Kendi kaynaklarını oluşturabilmekte ve yerel vergileri toplayabilmektedir. Türkiye'de ise yerel yönetimler mali açıdan merkezi hükümete bağımlıdır. Bu durumda merkez ve yerel ilişkisinde keyfiyete yol açabilmektedir. Siyasi ilişkilerin büyük rol oynadığı merkez yerel ilişkisinde iktidar partisinden olan yerel yönetimlere kaynak

aktarımında sorun çıkmazken, başka siyasi partilerden olan yerel yönetimlere kaynak aktarımında sorunlar çıkmakta ve bu durum merkezi yönetimin yerel yönetimi denetleme aracı olarak karşımıza çıkmakta ve keyfiyete dönüştürülmektedir. Siyasi ilişkilerin bu kadar büyük rol oynadığı bir ülkede, yerel yönetimlerin özerkliklerinin anayasal güvence altına alınmasının ne kadar önemli olduğunun bir kez daha altını çizmek gerekir.

Bu bölümde Türkiye'nin ve İtalya'nın merkezi yönetiminin, yerel yönetim birimlerinin üzerindeki denetimi ayrıntılı bir şekilde ele alınarak, karşılaştırma yapılacak ve İtalya'nın yerel yönetimleri üzerindeki denetim sisteminin Türkiye'ye örnek oluşturabilecek yönleri incelenecektir.

3.2.ULUSALTI YÖNETİMLERİNİN DENETİMİ

Yerel ve bölgesel yönetimler, merkezi hükümetin hiyerarşik birimleri değildir. Yerel ve bölgesel yönetimler özerk kuruluşlardır, yani kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânına, serbest karar alma organları olan idari ve mali özerkliğe sahip olmaları anlamına gelmektedir. Bunula birlikte özerklik, bağımsızlık anlamına da gelmemektedir. Üniter yapılı devletler ülkenin ulusal birliğinin bozulmaması için, özerk yerel yönetimlere pek sıcak bakmamakta, onları kontrolleri altında tutmaya çalışmaktadır. Bugüne kadar yerel yönetimlere görev ve yetkiler verilirken hep şüpheyle yaklaşılmış ve yerel yönetimler üzerinde yoğun denetim uygulanarak, AYYÖŞ'ün tanımladığı özerk yerel yönetim kavramından oldukça uzak kalınmıştır.

Yerel yönetimlere özerklik verilmekte ilk etapta çekinilmiştir. Ancak yerel yönetimlerin özerkliğinin demokrasi açısından önemi zamanla anlaşılmış ve özerk yapılarının güvence altına alınması gerektiğinin önemle üzerinde durulmuştur. Yerel yönetimler, parlamento, yargı organları, merkezi yönetim ve kamuoyu tarafından denetlenmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yerel yönetimlerin üzerindeki denetimin sınırları çizilmiştir. Şart, yerel yönetimler üzerindeki denetimi hukukilik denetimi ile sınırlamıştır. Yerel Yönetimlerin Etkinliklerinin Yönetsel Gözetimi başlığını taşıyan bölümünde denetim ve gözetimini ilgilendiren 3 fıkrada özetlemiştir:

- Denetim, Anayasa ve yasalara uygunluğunun denetlenmesiyle sınırlı olacaktır. Yerindelik denetimine, ancak yerel yönetimler devletçe ya da bölge yönetimlerince yetkili kılınmış oldukları görevlerle ilgili olarak izin verilecektir.
- Yönetsel denetim ve gözetim, yalnız Anayasa ve yasalarda belirtilmiş olan durumlarda ve yöntemlerle yapılabilir.
- Denetim ve gözetim, bunula korunmak istenen çıkarların önemi ile orantılı olmak zorundadır.

AYYÖŞ'ün bu üç maddesinde denetimin amacına, biçimine, sınırlarına ve yönetimine ilişkin sınırlamalar vardır. Bu noktada merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet (hukukilik) denetiminin sınırı da yerel yönetimlerin özerkliği açısından büyük önem taşımaktadır. Bunun nedeni vesayet ve özerklik kavramlarının birbirleriyle ters orantılı olmasındandır. Yani vesayet denetimi arttıkça yerel yönetimlerin özerkliği daralmakta, vesayet denetimi azaldıkça özerklik artmaktadır. Özerklik ve vesayet arasında dengenin kurulması üç durumda söz konusu olabilir:

- "Yerel organların kararları hemen uygulanabiliyor ya da vesayet makamı incelemeler sonunda kararı, hukuka uygunluk yönünden incelemek üzere yargıya gönderiliyorsa, vesayet hafiftir".
- "Yerel organların kararları üzerinde vesayet makamının yürütmeyi erteleme veya onama yetkisi varsa, vesayet ağırdır".
- "Vesayet makamı, yerel organların yerine geçerek kendiliğinden karar alabiliyorsa, burada yerel yönetimlerin özerkliğinin olduğunu söyleyemeyiz" (Selçuk, 2014: 87).

Bu nedenle yerel yönetimleri anayasa ile güvence altına almak ve vesayet denetiminin sınırlarını çizmek oldukça büyük önem taşımaktadır. Üniter yapıya sahip olan İtalya ve Türkiye'nin anayasalarında yerel yönetim birimleri tanımlanarak yasal olarak güvence altına alınmıştır.

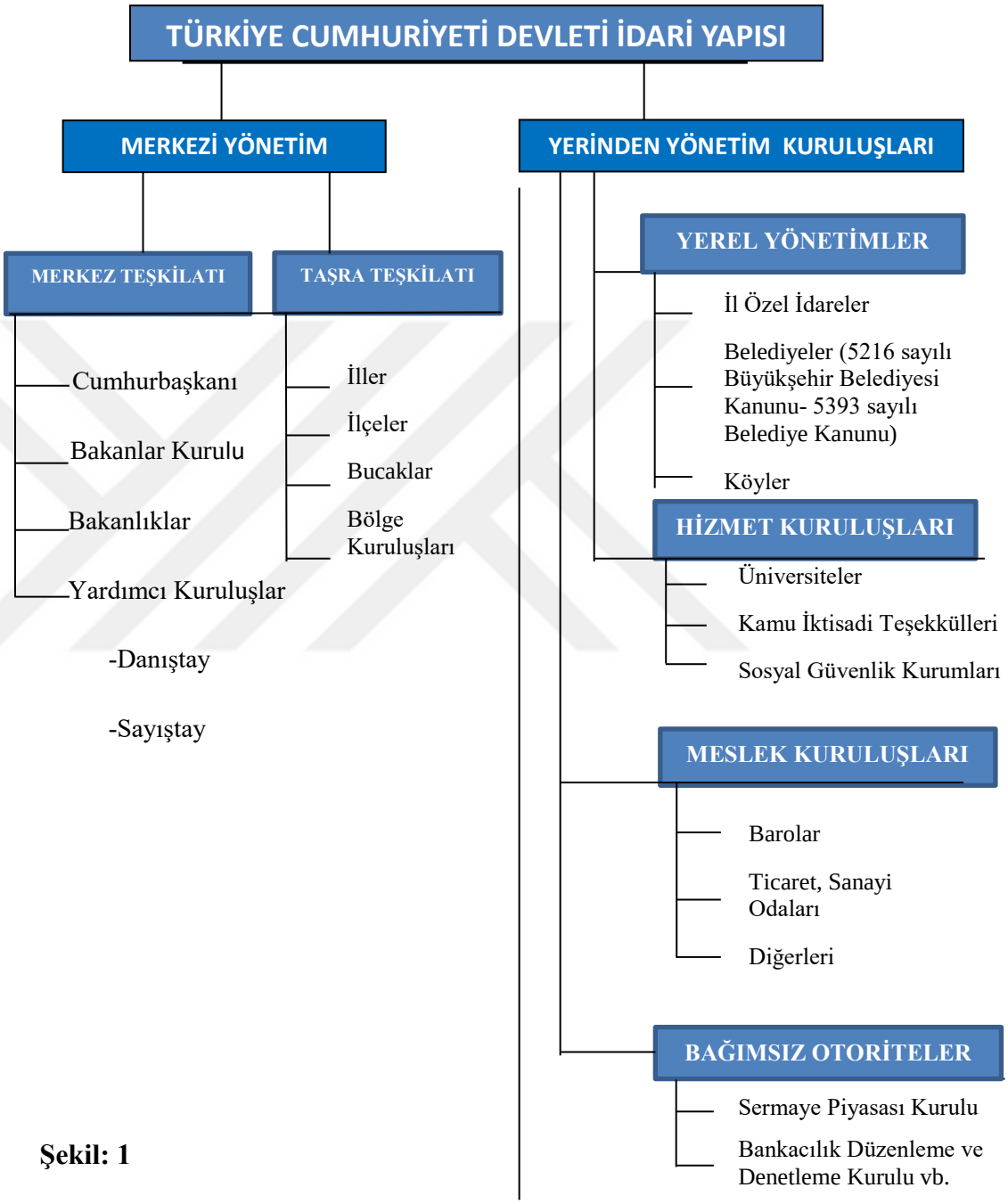
1982 Anayasası'nın 127. maddesinde Türkiye'de ki yerel yönetim birimleri iller, belediyeler ve köyler olarak sayılmaktadır ve "mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir" (1982 Anayasası, m.127).

Türkiye'deki denetim biçimleri: siyasal (parlamento) denetimi, yargısal denetim, yönetsel denetim (Dış denetim-İç Denetim- Hiyerarşik Denetim), Ombudsman denetimi ve Kamuoyu denetimidir. Bir sonraki bölümde öncelikle ayrıntılı olarak yönetsel denetimi ele alarak siyasal denetim, yargısal denetim ve mali denetimi inceleyeceğiz.

İtalya'da ise, Anayasa'nın 114. maddesine göre, "yerel yönetim birimleri bölgelere, illere ve komünlere ayrılmıştır" (1948 İtalyan Anayasası, m.114). İtalya'da da yönetsel denetim, yargısal denetim, mali denetim, kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimi vardır.

Bu bölümde, iki ülkedeki yerel yönetim birimlerinin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi ve bu denetimin yerel özerklikle olan ilişkisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bağlamında karşılaştırma yapılarak ele alınacaktır. İtalya ve Türkiye'de ki yerel yönetim birimlerinin üzerindeki idari vesayet denetimi ile ilgili bilgi verilecek ve daha sonra iki ülke bu çerçevede karşılaştırma yapılarak incelenecektir.

3.2.1.TÜRKİYE'DE İDARİ DENETİM



Şekil: 1

Kaynak:https://www.kaysis.gov.tr, (05.11.2016).

Ülke yönetim bütünlüğü içinde yer alan, görev ve yetkileri, gelir sistemleri, yasama organları tarafından belirlenen yerel yönetimler, bağımsız siyasal kurumlar değil idari ve mali özerkliğe sahip kuruluşlardır. Üniter yapı içinde ülke bütünlüğünü sağlamak için yerel yönetimler denetime tabidir. Bu bölümde yerel yönetimlerin yönetsel denetimi, mali denetimi ve yargısal denetimi ele alınacaktır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesinin iki yolu vardır: Bunlardan ilki, denetimin yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin Anayasaya ve yasalara uygun olup olmadığıklarını gözden geçirmektir. İkincisi ise, yerel düzeyde alınan kararların ya da yapılan etkinliklerin, yerinde olup olmadığını, toplum yararına uygun düşüp düşmediğini denetlemek olan yerindelik denetimidir (Keleş, 1997: 13).

> *Anayasa'nın 123. maddesinde "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" şeklinde ifade edilmiştir.*

Anayasa maddesinden de anlaşılacağı gibi, "mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi amaçlar doğrultusunda idari vesayetin" uygulanmasının önemi ve gerekliliği belirtilmiştir. Ancak burada dikkat çeken nokta vesayet denetiminin olması ya da olmaması değildir. Yerel yönetimlerin özerkliği için önemli olan konu, vesayet uygulamasının sınırlarıdır. Yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetsel gözetim ve denetim yetkisinin kapsamına ve sınırlama ilişkin genel kural Anayasa'nın 127/5 maddesinde, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi anayasal teminata kavuşturulmaktadır. Ancak bu yasal dayanak yerel yönetimlerin özerkliğini korumada tek başına yeterli olmamaktadır. Bunun nedeni toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması gibi nedenler açık ifadeler olmadığından merkezi idareye geniş bir denetim yetkisi tanımaktadır. Bu geniş denetim yetkisi yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemektedir (Önen ve Eken, 2016: 220). Merkezi yönetim bu denetimle yerel halkın kendisi için neyin daha doğru

olduğuna karar vermektedir ki bu durum yerel yönetimlerin özerkliği ilkesiyle bağdaşmamakla birlikte yerel yönetimleri merkezi yönetimin bir taşra örgütü konumana düşürmektedir (Keleş, 1997: 13).

Vesayet makamlarının, yerel yönetimlerin organları üzerinde sahip oldukları denetim yetkisi, kuruluş işlemleri, yerel yürütme ve karar organlarının seçimi, atanmaları, toplantılarını erteleme, değiştirme ve süresini uzatma, geçici ve sürekli olarak görevlerine son verme ve organlarında temsilci bulundurma gibi yetkileri kapsamaktadır. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde daha çok organları, personeli, işlemleri ve eylemeleri üzerinde önemli denetim yetkileri bulunmaktadır. Yönetsel denetim denetleyenin konumuna göre üç açıdan incelenebilir. Bunlar: İç denetim, dış denetim ve hiyerarşik denetimdir.

Bunlardan ilki olan "iç denetim" bu denetim yerel yönetimlerin kendi örgütleri, birimleri, işlemleri ve hesapları üzerinde yapılan denetimdir. İç denetimi, yerel yönetim birimleri kendileri yaparlar (İl özel idare kontrolörleri, Belediye Teftiş Kurulları). İkinci denetim ise, yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin yapmakta olduğu idari vesayet olarak isimlendirdiğimiz denetim türüdür ve bu çalışmada idari vesayet denetimi ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır. Keleş'e göre (1997), "asıl sorun kaynağı olan denetim türü ikinci denetimdir. Bunun nedeni, bu tür denetim, yerel siyasal ve toplumsal güçlerle merkezdeki siyasal güçler arasındaki bir erk paylaşımını doğrudan doğruya etkilemekte ve ondan etkilenmektedir" (Keleş, 1997: 10). Bu etkileşim nedeniyle yerel yönetimler hem yerel siyasal hem de merkezi siyasal açısından merkezi bir önem taşımakta ve her iki taraf için de çıkarlar doğrultusunda yönlendirilmeye açık birimler olarak algılanabilmektedirler. Yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetimin sınırlarının net bir şekilde belirlenmesi ve hukuki olarak yasal dayanak kazanması onların özerk hareket edebilmelerinde yapı taşı niteliği taşımaktadır.

Çünkü denetim ve özerklik kavramları ters orantılıdır. Bu nedenle merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde uyguladığı denetimin sınırları yerel yönetimlerin özerkliği açısından oldukça önemlidir. Üçüncü denetim olan hiyerarşik

denetim ise, yerel yönetimlerin eylem ve işlemeleri üzerinde hem mülki idare amirlerinin (vali, kaymakam) hem de ilgili yerel yönetim organlarının (meclis, encümen, başkan) denetimini ifade eder. Hiyerarşik denetim herhangi bir yönetsel kuruluş içinde yetki ve sorumluluk bakımından bütünlük sağlamayı amaçlar. Bu denetim mülki idare amirleri ve sıralı amirler tarafından gerçekleştirilir.

İdari vesayet yetkisi yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerine izin verme, bunları onama, iptal etme veya bazı durumlarda ilgili idarenin yerine geçip karar alma şeklinde kullanılabilir. Ancak merkezi yönetim bu yetkiyi uzun yıllar yerel yönetimlerin özerkliğini anlamsız kılacak derecede yaygın ve etkili bir biçimde kullandı ki, bu durumun sonucu olarak yerel yönetimler özerk ve halka hizmet veren birimler olmaktan çıkıp merkezi yönetime hizmet eden teknik-idari birimlere dönüşmüştür (Uygun, 2015: 7).

"Vesayet denetimi, yerel yönetimlerin başka bir idare tarafından, kanunların çizdiği çerçeve içinde denetlenmesidir" (Eryılmaz, 2015:386).

> *"Devlet Denetleme Kurulu, Başbakanlık ve Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu Başkanlıkları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı İş Teftiş Kurulu Başkanlığı, Sosyal Güvenlik Kurumu Genel Müdürlüğü, Danıştay ve Sayıştay gibi kurum ve kuruluşlar ile Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanlığı, diğer bakanlıklar, içişleri bakanı, il ve ilçe idare kurulları, mahalli mülki idare amirleri gibi idari vesayet makamlarının, yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde denetim ve inceleme yetkileri bulunmaktadır. Bununla birlikte esas itibariyle, il özel idareleri, belediyeler ve buna bağlı kuruluşlar ile yerel yönetim birlikleri üzerindeki vesayet denetimi, İçişleri Bakanlığı ve bu bakanlığın taşradaki temsilcileri olan mülki idare amirleri tarafından gerçekleştirilmektedir" (Ünal, 2013: 59).*

3.2.1.1.İl Özel İdare Yönetimleri

Yerel yönetim birimlerinden biri olan il özel idaresinin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun 5.maddesine göre "*İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar"*. İl özel idaresi, il sınırları içinde yaşayan herkesin orada yaşamasından kaynaklanan ihtiyaçlarını gidermeyi amaçlar. Bu nedenle çalışma alanı oldukça geniş olup bir çeşit "bölgesel kuruluş" özelliği göstermektedir. İtalya'daki bölgesel yönetimlerle karşılaştırıldığında biçimsel olarak benzerlik taşıdığını söyleyebiliriz, görev ve yetkiler açısından incelendiğinde il yönetimleri İtalya'daki bölgesel yönetimlerden oldukça az görev ve yetkilere sahiptir. İl özel idaresi "*il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*" olarak tanımlanmaktadır.

İl özel idaresinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre "iç" ve "dış" denetim yapılmaktadır. Bu denetimler, iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu ile mali denetim ve performans denetimini kapsar. Dış denetimde, mali işlemler Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Diğer iş ve işlemleri ise idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlarca denetlenmektedir. Denetimin sonuçları hem il genel meclisine hem de kamuoyuna sunulmaktadır. Diğer bir denetim yolu da il genel meclisinin validen faaliyet raporu istemesidir.

Merkezi yönetim, il özel idarelerinin organları, personeli, işlemleri ve eylemeleri üzerinde idari vesayet denetimini gerçekleştirmektedir. Vesayet denetiminin önemli bir kısmı il özel idarelerinin işlemleri üzerinde gerçekleşmektedir.

Merkezi yönetim veya onun temsilcileri tarafından yapılan vesayet denetimi, il özel idarelerinin kararlarını almasından önce ya da sonra yapılmasına göre önceden izin alma, onay, yürütmenin durdurulması, iptal, yerine geçme gibi farklı şekillerde ortaya çıkmaktadır. "İl özel idarelerinin meclislerince alınan kararların hukuka uygunluğunun yargı organları tarafından denetlenmesi için ilgili vesayet makamınca

yönetsel yargıya gönderilmesi yöntemi de, işlemler üzerindeki vesayet denetiminin diğer bir şekli olarak ortaya çıkmaktadır" (Ünal, 2013: 59).

İl özel idareleri 2005 yılında yapılan reformdan önce, üzerlerindeki yoğun vesayet denetimi ve fonksiyonlarını yitirmeleri nedeniyle iş yapamaz hale gelmişlerdir. 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı Kanun ile il özel idarelerinin yerel yönetimler içerisindeki statüsü eskiyle kıyas kabul etmez şekilde artmıştır.

2004 ve 2005 yılında çıkarılan kanunlarla yerel yönetimlerin üzerindeki idari vesayet uygulamaları kısmen azaltılmış olsa da 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla oluşturulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına; merkezi yönetimin (adli ve askeri teşkilat hariç) taşrada bulunan tüm birimlerinin hizmetin verimliliği, etkinliği ile birlikte kurumların yaptığı faaliyetlerde stratejik plan ve performans programlarına uygunluk gösterdiği ile ilgili rapor hazırlama görevi verilmesi idari vesayet konusunda bir geri adım olarak değerlendirilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 436). Yatırım İzleme ve Koordinasyon Merkezleri yeni yapılan düzenlemeden önce valilerin yönetiminde görev yapan ve başarıları kendilerine sağlanacak gelir kaynaklarına bağlı olacağı için bu merkezlerin belediyeler açısından merkeziyetçiliğin bir uzantısı olacağından ve yeni bir vesayet aracı oluşturabileceğinden kuşkular vardı (Keleş, 2016: 20). 6360 sayılı Kanun ile yerelde merkezileşmenin arttığını söyleyebiliriz. Bu kanunla il özel idarelerinin mali özerkliği elinden alınmıştır. 6360 sayılı yasayı tüzel kişilikleri kaldırılan her üç yerel yönetim türü için de geçerli olan, kararın alınmasında o yerleşim birimlerinde yaşamakta olanların oyuna başvurulmamıştır. Ancak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, bu karar alınmadan önce her türlü sınır değişikliğinde o yerde yaşayanların oyuna başvurulması gerektiğinin üzerinde önemle durmuştur. Bu bağlamda 6360 sayılı kanunun AYYÖŞ'e ilkeleri göz ardı edilerek çıkarılmıştır.

6360 sayılı Kanun yerel yönetimleri güçlendirmekten çok Büyükşehir Belediyelerini güçlendirmiştir. 30 ilde BŞB sınırları içinde, il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin kapatılarak görev, yetki ve imtiyazlarının BŞB'lerine devredildiği göz

önüne alındığında yerelleşmekten daha çok yerel yetkilerin bölgeselleştirildiği ve il bazında merkezileştirildiği söylenebilir.

5302 sayılı Kanunun 30. maddesinde, valiye oldukça geniş yetkilerin verildiği görülmektedir. İl özel idaresinde en öne çıkan vesayet denetimi valinin il özel idaresinin başı olmasıdır. Bu durum valinin yetkileri ve il özel idaresi içerisindeki konumunun vesayet makamıyla çeliştiğine ilişkindir.5302 sayılı Kanunda, il genel meclisine gündem teklif etme yetkisi tanınmış olmakla birlikte genel meclisin verdiği kararla valinin teklifini reddedebilmesi olasılığının var olması, kararlara karşı bir daha görüşülmek üzere geri göndermek ve ısrar edilirse hukuka aykırılık iddiasıyla yargıya başvurma dışında bir yetki verilmemesi vesayet yetkisi açısından tartışılmıştır (Ömürgönülşen ve Sadioğlu, 2009: 2-3).

1982 Anayasası'nın 127/4 ncü maddesine göre;

> "*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir".*

5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre ; "Vali, ilde devletin ve hükümetin ve ayrı ayrı her bir bakanlığın mümessili ve bunların yönetsel ve siyasi yürütme vasıtasıdır. Vali, il yönetiminin başıdır" şeklinde düzenlenmiştir. Valinin hem istisnai memurluk statüsü taşıması hem de tüzel kişiliğe sahip bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin başı olması Anayasanın 'yerinden yönetim ilkesi' ile uyuşmamaktadır. Bu noktada il özel idaresinin bir yerel yönetim olarak özerkliği bu nedenle zayıflamaktadır.

İl genel meclisinde yapılan en önemli değişiklik valinin il genel meclisi başkanlığının sonlandırılmasıdır. Yapılan bu yeni değişiklikle il genel meclisi, başkanını kendi

üyeleri arasından seçmektedir. Böylece valinin il genel meclisiyle olan organik bağı kesilmiş ve görev seçilen üyeye verilmiştir. AYYÖŞ'ün üzerinde durduğu yerel yönetim birimlerinin organlarının seçilerek göreve gelmesi ilkesi de böylece yasal dayanak kazanmış ve yerel yönetimlerin özerkliği açısından önemli bir adım atılmıştır.

5302 sayılı Kanun ile daha önceki kanunda var olan Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere yılda iki defa toplanılmasına yeni kanunda değiştirilmiştir. Yeni kanunla il genel meclisinin, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde olağan toplantı yerinde toplanacağı belirtilmiştir (5302, m.12/1). Bu değişiklikle, il genel meclisinin sürekli toplanması sağlanmış ve olağanüstü toplantıya çağrılmaya çok gerek kalmamıştır. Ayrıca bu düzenleme sayesinde, önceki kanunda yer alan il encümeninin, il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanda acil hallerde bu meclisin yerine geçerek karar verebilmesi yetkisine bu sayede yeni kanunda yer verilmiştir (Önen ve Eken, 2016: 223).

Eski Kanunda meclisin fesih nedenleri dört iken, 5302 sayılı Kanunda bu sayı ikiye indirilmiştir. Buna göre, "il genel meclisi kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder, yasal olarak verilen işleri aksatır ve il özel idaresine verilen görevler ile ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı gerekli görürse, meclisin feshine dair bildirim ile beraber karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de isteyebilir. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlayacaktır" (5302 sayılı Kanun, m.22).

> "*İl özel idarelerinin işlemleri üzerindeki idari vesayet denetimi, alınan kararların ertelenmesi, onaylanması, geciktirilmesi, bozulması durumlarında ya da organların yerine geçme şekliyle gerçekleştirilmektedir. Bütçe kabulü ise o yılın dosyasına eklenerek on beş gün içerisinde vali tarafından İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Bakanlık otuz gün içerisinde bütçeyi onaylar"*.

Eski kanuna göre, il genel meclisinin aldığı kararlar, onaylaması için valiye gönderilir ve vali kendisine gönderilen bu kararları kabul etmediği durumlarda meclise geri gönderirdi. Ancak valinin kabul etmeyip tekrar meclise gönderdiği kararları meclis tekrar kabul ederse bu kararlar kesinleşmekteydi ve bunun sonucunda vali, idari yargıya başvurabilirdi. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile değişikliğe gidilmiştir. 5302 sayılı Kanunu'nun 15. maddesine göre; "il genel meclisi tarafından alınan kararların kesinleşmesi için, kararların tam metninin, en geç beş gün içinde valiye gönderilmesi gerekmektedir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere isterse, il genel meclisine iade etme yetkisine sahiptir. Valiye gönderilmeden meclis kararlarının yürürlüğe girmesi mümkün değildir. Meclisin yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararları kesinleşecektir; ancak vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararları aleyhine isterse idari yargıya başvurabilecektir (5302 sayılı Kanun, m.15). Böylece yeni kanunla birlikte il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için valinin onaylaması şartı da kendiliğinden ortadan kalkmıştır. Arıkboğa (2008)'ya göre;

> *"Vali yeni kanunla daha da güçlü bir konuma getirilmiştir. 5302 sayılı kanunla getirilen basit çoğunlukla kabul edilmiş bir meclis kararının veto edilmesi durumunda, meclisin bu kararında diretebilmesi için artık basit çoğunlukla değil, mutlak çoğunlukla kararın kabul edilmesi gerekecektir. Bu nedenle valiye verilen bu yetkiyi ''ağırlıklı veto'' olarak tanımlamak mümkündür ve kararın ilk aşamasında, meclis üyesi olmadığı için valinin hiç oyu yokken, kararı veto etmesi halinde verdiği karar ise, meclisin oyunun yarısına eşdeğer olmaktadır" (Arıkboğa, 2008: 177-178).*

İl genel meclisi faaliyet raporu ile valiyi denetleyebilmektedir. Ancak bu denetlememin vali üzerinde etkili olduğunu söylemek oldukça güçtür. Çünkü vali tarafından "il genel meclisine sunulan faaliyet raporundaki açıklamalar, il genel meclisi üye tam sayısının ¾ çoğunluğuyla yeterli görülmezse, buna ilişkin yetersizlik kararı ile görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir" (5302 sayılı Kanun, md.18/4-5).

İl özel idareleri bütçe tasarısı ve kesin hesap vali tarafından hazırlanır, encümenin görüşüyle birlikte il genel meclisinde karara bağlanmaktadır. Bütçe tasarısı, il genel meclisi tarafından aynen veya değiştirilerek kabul edilmektedir. Ancak bütçe denkliğini bozacak şekilde değişiklikler yapılamamaktadır. Bu düzenlemeyle birlikte bütçeler İçişleri Bakanlığı'nın onayından kurtarılmış ve böylece yerel yönetimlerin yerel özerkliği güçlendirilerek vesayet yetkisi azaltılmıştır.

> *"Vali; kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini talep etme yetkisine sahiptir. Şayet encümen kararında ısrar ederse, karar kesinleşmekte; ancak bu durumda vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurabilmekte ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurabilmektedir. Danıştay ise, itirazı en geç altmış gün içinde karara bağlayacaktır" (5302 sayılı Kanun, md.27/6).*

İl encümeni valinin başkanlığında toplanmaktadır. Genel sekreter, valinin katılmadığı toplantılarda başkanlık yapmaktadır. İl encümeni, meclisin bulunmadığı zamanlarda meclis adına karar alma yetkisine sahiptir. Kararlar ilk toplantıda il genel meclisine sunulur. "Vali, kararlar hakkında itiraz etme hakkına sahip ve itiraz etmek istediği kararları meclise bildirir".

İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların %50 sermayesinden fazlasına sahip şirketlerin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %10'unu geçmeyen iç borçlanma için il genel meclisinin kararı; %10'nu geçen miktarlar için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararından sonra İçişleri Bakanlığı'nın onayı şartı aranmaktadır (5302 sayılı Kanun, md.51/e). Bu maddeden de anlaşıldığı gibi yerel yönetimlerin aşırı borçlanmasının önüne geçilmeye çalışıldığı görülmektedir (Önen ve Eken, 2016: 226).

İl özel idareleri, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini bütçe içi işletme kurabilmektedirler. Bunun gerçekleşebilmesi için önce İl özel idarelerinin, İçişleri Bakanlığı'ndan izin alması gerekmektedir. (5302 sayılı Kanun, m.53).

İl özel idaresi, il genel meclisinin karar vermesi durumunda, kendi görev alanı ile ilgili konularında faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlara üye olarak katılabilir. Bunun yanında bu kuruluşlar ile ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir; ancak faaliyetlerinin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması esastır (5302 sayılı Kanun, m.62).

İl özel idarelerinin eylemleri üzerindeki denetime gelince ise; yeni yasaya göre iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki denetim yöntemi bulunmaktadır.

İl özel idarelerinin üzerinde uygulanan bu denetimler, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. İç denetim iç denetçiler tarafından yapılırken dış denetim ise Sayıştay tarafından yapıldığı görülmektedir. Sayıştay Anayasal bir kurumdur ve Anayasanın 160, 164 ve 165'inci maddelerinde düzenlenmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda Sayıştay Kurumu ile ilgili birçok düzenleme yer almaktadır. 6018 sayılı Sayıştay Kanunu da Sayıştay Kurumu'nun kuruluşunu ve işleyişini düzenlemektedir.

İl özel idareleri, mali işlemlerinin denetimini gerçekleştirmek üzere kendi meclisleri içerisinden, "bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için bir denetim komisyonu oluşturmaktadır" (5302 sayılı Kanun, m.17).

İl genel meclisleri, kendi üyeleri arasından gizli oyla seçerek denetim komisyonlarını oluşturmaktadır. Meclisin her yıl Ocak ayında yaptığı toplantıda denetim komisyonlarının üyelerinin sayısı üçten az, beşten çok olmamak şartı ile seçilmektedir.

Denetim komisyonlarının oluşumu şu şekildedir: her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisi üye sayısının meclislerin üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşmaktadır.

"Denetim Komisyonları, gerekli bilgi ve belgelere kolaylıkla ulaşabilmekte ve belirtilen sürelerde çalışmalarını tamamlayarak hazırladıkları raporlarını meclis

başkanlıklarına sunmaktadırlar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlıkları tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulmaktadır".

> *"Eylemler üzerinde yapılan denetimin sürekliliği yoktur, gerektiği durumlarda teftiş niteliği taşır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılmaktadır. İl özel idaresinin mali işlemleri dışında kalan diğer işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ile stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenir. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeler bu esaslara göre denetlenmektedir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur. Denetimin yapılması ve faaliyet raporunun hazırlanması hususunda bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile diğer kanunların ilgili hükümleri uygulanır" (5302 sayılı Kanun, md.41).*

3.2.1.2.Büyükşehir Belediye Yönetimleri

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 28.maddesinde "Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır" şeklinde belirtilmektedir (5216 sayılı Kanun, m. 28).

Büyükşehir belediyesi genel sekreteri, başkanın önerisi ve İçişleri Bakanının onayı ile atanmaktadır. Büyükşehir belediyeleri hem denetlenen hem de denetleyen kurumlar olarak görevlerini yapmaktadırlar.

Büyükşehir belediyelerine bağlı olan ilçe belediyeleri normalde yapılan denetimin dışında Büyükşehir belediyeleri tarafından da denetlenmektedirler. İlçe meclislerince alınıp Büyükşehir belediye başkanına onay için gönderilen kararlar başkan tarafından gönderildiği şekliyle onaylanabileceği gibi tekrar görüşülmesi için geri de gönderilebilmektedir. Ancak ilçe belediye meclisleri kararları üçte iki çoğunlukla onaylarsa karar kesinleşmektedir.

“5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda açık hüküm olmamasına rağmen Büyükşehir belediye meclisinin feshi halinde Büyükşehir belediye meclis üyesi bulunan ilçe belediye meclis üyelerinin de her iki belediye meclis üyeliği sona ermelidir” (Selçuk, 2014: 92).

Denetim, “iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsar”. İç ve dış denetim 5018 sayılı KMYK Kanunu hükümlerine göre yapılır. Çalışmamız bağlamında ele aldığımız vesayet denetimi, İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere ilgili bakanlıkların denetim organları tarafından yapılır. Vesayet denetimi genellikle hukuka uygunluk ve bazen de yerindelik bakımından yapılan bir denetim niteliğindedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu da dış denetimin Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacağı belirtilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, belediye meclisinin aldığı kararların kesinleşmesi için öncelikle belediye başkanına gönderilmesi gerekmektedir. Belediye başkanı meclisin aldığı kararın tekrar görüşülmesini istemediği takdirde karar kendiliğinden kesinleşmektedir. Belediye başkanı kesinleşen meclis kararlarından hukuka aykırı gördüklerini gerekçesini de belirterek beş gün içinde bir daha görüşülmek üzere meclise iade edebilmektedir. “Belediye başkanınca tekrar görüşülmesi istenen herhangi bir karar, belediye meclisinde üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde kesinleşmektedir. Belediye başkanı, bu şekilde kesinleşen kararların iptali ve yürütmenin durdurulması için on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilmektedir. Meclis karalarının kesinleştiği tarihten itibaren yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi” ve kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulması öngörülmüştür. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmemektedir (5393, md. 23).

5393 sayılı Kanun, belediye meclisinin kararlarının mülki idare amiri tarafından onaylanmasına son vermektedir. Bunun yerine mülki idare amirine, belediye meclisinin kararlarını hukuka aykırı görmesi durumunda bu karara karşı yargı mercilerine başvurma yetkisi vermektedir.

Mülki idare amirlerine tanınan bu yetkiden başka belediye başkanlarına da hukuka aykırı gördüğü karalar için bir takım yetkiler tanımaktadır. Belediye başkanı, belediyenin yürütme organı olarak hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarının mecliste bir daha görüşülmesini isteyebilecektir.

Belediye başkanı tarafından bu şekilde geri gönderilen ve mecliste üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilen kararlara karşı kararın iptali ve yürütülmesinin durdurulması için idari yargıya başvurabilir.

Belediye meclisi kararlarının onaya tabi olmaktan çıkarılmasının bir takım sonuçları vardır. Belediye bütçesinin meclis kararıyla kesinleşmesi ve meclis kararlarının artık onaya tabi olmamasıyla; belediye bütçesi üzerindeki mülki idare amirlerinin yetkileri ve personel istihdamı üzerinde merkezi idarenin (İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Bakanlar Kurulu) yetkilerinin her yönüyle ortadan kaldırılmış olması bu durumun en önemli sonuçlarındandır. Artık belediyelerin bütçe ve personel yapısı, doğrudan belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı üçlüsü arasındaki işleyişle oluşacak, kesinleşecek ve uygulanacaktır (Ekici ve Toker, 2005: 10).

> *"Toprak'a göre; bu düzenlemedeki felsefi dayanak, yerindelik denetiminin dışına çıkarak, kararların yalnızca hukuka uygunluğunun "devletin ve hükümetin temsilcisi" olarak mülki amirler tarafından kontrolünü sağlamak olduğu açıkça görülmektedir. İptale konu olan ilk düzenleme meclisin kabul ettiği ve kesinleşen ancak mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine 60 gün içinde idari yargıya başvurabilmesi öngörülmüştü. Yeni düzenleme ile 2010 yılı itibariyle Büyükşehir ve beleidye meclislerinin aldığı kararları, vali veya kaymakamların mahkemeye götürme yetkisini dolayısıyla vesayet yetkisini kaldırmıştır. Valinin mahkemeye başvurmasını önleyen kararın bir yıl sonar yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır. Bir yıl içinde yasal düzenleme yapılmaması durumunda, belediye meclislerinde alınan kararlar üzerinde idarenin vesayet yetkisi bulunmayacaktır.*

Bu durum hukuki denetimi ortadan kaldıracağı için duruma "yerel özerklik" ilkesi üzerinden bakılmasını haklı çıkarmamaktadır. Yapılan değişikliğin, devletin sürdürülebilirliği ile birlikte değerlendirilmesi gerekir" (Toprak, 2014: 217).

Belediyelerin üzerindeki denetim ve kontrol için önemli olan bir noktada, Belediye Kanunu'nun 30.maddesinde; "belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilden aksatıldığı ve bu aksamanın halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin, ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili hukuk hakimince tespit edilmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı aksatılan hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek aksamanın giderilmesini ilgili belediyeden isteyecektir".Belediye meclisi, kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirimi üzerine Danıştay kararı ile feshedilir (5393 sayılı Kanun, m. 30).

Verilen bu süreye rağmen herhangi bir olumlu gelişme sağlanamadığı takdirde Bakanlık, belediyenin bulunduğu ilin valisini görevlendirerek aksayan hizmetin görülmesini isteyecek, vali öncelikle belediyenin ve ihtiyaca göre diğer kamu kurum ve kuruluşlarının olanaklarını kullanarak aksamayı ortadan kaldıracaktır (5393 sayılı Kanun, m. 30).

Kanundabelediye meclisiyle ilgili yer alan diğer önemli bir nokta ise; belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, bu durumlarda belediye meclisi İçişleri Bakanlığı'nın bildirimiyle Danıştay kararıyla feshedilir. Danıştay en geç bir ay içerisinde karar verir. Feshedilen meclis yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar (5393 sayılı Kanun, m.30).

Belediye meclisinin 30.maddesinin a fıkrasında yer alan bazı şartlar vardır. Bu şartlar;

- "Kanunun belirlediği olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanmak,
- Kanunun belirlediği yerler dışında toplanmak,
- Belediye meclisine kanunla verilmiş bir görev bulunması,

- Görevin süresi içinde yerine getirilmemiş olması,
- Görevi yerine getirmemenin ihmalden kaynaklanmış olması,
- Belediyeye ait işlerin sekteye veya gecikmeye uğramış olmasıdır" (5393 sayılı Kanun, m. 30).

Siyasi bir kurum olan belediyelerin karar organları içerisinde siyasi konuların tartışılmasının yasaklanması kurumun varlığına ters düşen bir durumdur. Yasada belirtilmek istenen partizanca davranışları engellemek ve bu durumun önüne geçmektir.

> *"Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesiyle belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir" (5393 sayılı Kanun, m. 23).*

Yapılan bu düzenleme ile mülki amirler onay mercii olmaktan çıkarılmış, mülki idare amiri olarak vali ve kaymakama uygun görülmeyen belediye meclisinin hukuka aykırı kararlarına karşı idari yargıya başvurma yetkisi, siyasi kimliği olan belediye başkanına tanınmıştır. İdarenin her türlü işlem ve eylemlerinin yargı denetimine tabidir ve yerel meclislerin aldığı kararların kamuoyunun kontrolünde olduğu ifade edilse de baskı gruplarının duruma göre ve adına uygun davrandığı koşullarda yargıya başvuruya ilişkin tercihleri her zaman rasyonel bir şekilde gerçekleşmemektedir (Toprak, 2014: 218).

Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur. Burada şunu belirtmek gerekir ki yerel yönetimlerin kendi organları aracılığıyla kararlarını alması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı tarafından benimsenen ilkelerle örtüşmektedir. Bu durumda yerel yönetimlerin özerkliği bağlamında önem taşımaktadır. Meclisin aldığı kararların en büyük mülki amirin

kararıyla yürürlüğe girmesi zorunluluğunun kalkması da vesayet denetiminin sınırı açısından önem taşısa da tartışmaya açık bir konudur.

Belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırma görevi 5393 sayılı Kanuna göre, belediye başkanına verilmiştir. Belediye hizmetlerinde aksamanın olması durumunda vesayet uygulaması belediyeler için devreye girer (5393 sayılı Kanun, m. 57).

"Belediye hizmetlerinin yerine getirilmemesi halinde meydana gelen aksamaların kamu güvenliğini olumsuz yönde etkilemesi durumunda vesayet mekanizması işlemektedir. İçişleri Bakanı, belediye başkanına makul bir süre vererek meydana gelen aksaklıkların giderilmesini talep eder. Belediye personelleri de belediye başkanının ataması ile göreve gelir".

3.2.1.3.Belediye Yönetimleri

Yerel yönetim birimleri arasında en etkili ve en önemli yere sahip yerel yönetim birimleri belediyelerdir. 5393 sayılı Kanun ile belediyelere genel olarak belli standartlar getirilmeye çalışılmışsa da, merkezi yönetimin belediyelerin özellikle organlar, personel, işlemler ve eylemler üzerinde denetimlerini gerçekleştirdikleri anlaşılmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre, belediyelerde; iç ve dış denetim yapılmaktadır. Dış denetim il özel idarelerinde olduğu gibi mali işlemler Sayıştay; "diğer iş ve işlemleri ise idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlarca denetlenmektedir". Dış denetimle ilgili sonuçlar hem belediye meclisinin hem de kamuoyunun bilgisine sunulmaktadır. İç denetim ise belediye teftiş kurulları veya sıralı amirler tarafından yapılmaktadır.

İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyeler, mali işlemlerinin denetimini gerçekleştirmek üzere kendi meclisleri içerisinden, bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için bir denetim komisyonu oluşturmaktadır (5393 sayılı Belediye Kanunu, m.25). Belediye meclisleri, denetim komisyonlarını her yılın Ocak ayında yaptıkları toplantılarında kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere

oluşturmaktadırlar. Denetim komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin belediye meclisindeki üye sayısının meclislerin üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşmaktadır. Denetim Komisyonları, gerekli bilgi ve belgelere kolaylıkla ulaşabilmekte ve belirtilen sürelerde çalışmalarını tamamlayarak hazırladıkları raporlarını meclis başkanlıklarına sunmaktadırlar. Konusu suç teşkil eden hususlarla ilgili olarak meclis başkanlıkları tarafından yetkili mercilere suç duyurusunda bulunulmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile eski kanunun aksine belediye meclisleri her ay toplanması kararlaştırılmıştır. Böylece, belediye meclisleri her ay toplanarak belediye sorunlarıyla daha rahat ilgilenebilecek, acil toplantıya çağırmak için gerekli nedenler ortadan kalkacak ve meclis yılın her ayı görevde olacağı için meclis yerine encümenin karar almasının önüne geçilmiş olacaktır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30.maddesinde belediye meclisi;

- Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri aksatır ve gecikmeye uğratırsa,
- Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa,

Bu durumlarda belediye meclisi İçişleri Bakanlığı'nın bildirimiyle Danıştay kararıyla feshedilir. Danıştay en geç bir ay içerisinde karar verir. Görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organlarını veya bu organların üyelerini, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı görevden uzaklaştırabilir (5393 sayılı Kanun, m. 47) Anayasa'nın 127/4 maddesinde, "mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri yargı yolu ile olacaktır" şeklinde ifade edilmiştir. Anayasa'daki bu hükmün devamında ise, "…Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırılabilir" denilmektedir.

Yargı dışı veya seçim dışı kararla, seçilmiş bir organın organlık sıfatına son verilmesi, idari vesayet yetkisinin ağır bir şekilde uygulandığını bize göstermektedir. Bunun yanında siyasi bir kimliğe sahip olan seçilmiş bir yerel yöneticinin veya organın, başka bir siyasal kimliğe sahip olabilen İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılması, tarafsızlığı zedeleyebilmektedir (Önen ve Eken, 2016: 227).

Belediye meclisinin, Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, meclis üye tam sayısının yarıdan fazlasının tutuklanması, yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi ve geçici olarak görevden uzaklaştırılması hallerinde, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılıncaya kadar meclis görevinin belediye encümenin memur üyeleri tarafından yürütülmesi esası benimsenmiştir (5393 sayılı Kanun, m. 31). Bu kanun maddesiyle seçilmiş meclis üyelerinin yerine atamayla gelmiş belediye encümeninin memur üyelerinin görev yapması yerel yönetimlerin varlık nedeni ve özerkliğiyle bağdaşmamaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30.maddesinin a fıkrasında yer alan bazı şartlar vardır.

Bu şartlar;

- Kanunun belirlediği olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanmak,
- Kanunun belirlediği yerler dışında toplanmak,
- Belediye meclisine kanunla verilmiş bir görev bulunması,
- Görevin süresi içinde yerine getirilmemiş olması,
- Görevi yerine getirmemenin ihmalden kaynaklanmış olması,
- Belediyeye ait işlerin sekteye veya gecikmeye uğramış olmasıdır (5393 sayılı Kanun, m.30).

Siyasi bir kurum olan belediyelerin karar organları içerisinde siyasi konuların tartışılmasının yasaklanması kurumun varlığına ters düşen bir durumdur. Yasada belirtilmek istenen partizanca davranışları engellemek ve bu durumun önüne geçmektir.

Belediyelerin işlemleri üzerinde yapılan denetim, genellikle hukuka uygunluk, bazen de yerindelik açısından olmaktadır. Bununla beraber, işlemler üzerindeki denetim, a posteriori (onay şeklinde) olarak uygulandığı gibi, a priori (izin şeklinde) olarak da gerçekleştirilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre bir yerde belediye kurulabilmesi için bazı şartlar vardır. Bu şartlar yerine getirildiğinde, köy veya köylerin ihtiyar meclislerinin kararları veya toplam seçmen sayısının yarısının bir fazlasının mahallin en büyük mülki amirine başvurması veya valinin doğrudan uygun görmesi ile mahalli seçim kurulları o yerleşim yerlerinde seçim yapılması ve sonucun valiliğe bildirilmesi şarttır. Bu işlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığı'na gönderilecek ve Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulmasına karar verilebilecektir. Bunların yanında bir ildeki belde ve köyler arasındaki sınır uyuşmazlıklarında ve sınırların kesinleşmesinde ise son kararı vali verecektir.

5393 sayılı Kanun maddelerinden de anlaşılacağı gibi, belediyelerin kuruluş aşamasında o yerde yaşayan halkın ve seçime katılan kişilerin kanaatine başvurulsa da son takdir yetkisi yine merkezi yönetime bırakılmıştır. Sınır anlaşmazlıklarının çözümü merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan valinin vereceği karara değil de idare mahkemelerin kararına bırakılması daha uygun olur.

İdari vesayet makamı, belediyenin işlemleri üzerindeki denetimi, yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları çerçevesinde gerçekleştirilir. İşlemler üzerinde uygulanan idari vesayet yetkisi; onama, bozma, izin, geri gönderme, erteleme, yerine geçme ve idari yargı organlarına başvurma yoluyla hukuka uygunluk denetimi gibi farklı usullerde gerçekleştirilebilir (Ünal, 2013: 59).

Belediye başkanı, "hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesiyle belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir" (5393 sayılı Kanun, m. 23). Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi

gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur. Burada önemli olan nokta belediye meclisinin yasal olarak tek karar organı; mülki idarenin ise, sadece bilgilendirme makamı olarak kabul edilmesidir. Belediye meclislerine, kesin nitelikte karar alma ve uygulama yetkisinin tanındığı anlaşılmaktadır.

Burada şunu belirtmek gerekir ki yerel yönetimlerin kendi organları aracılığıyla kararlarını alması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı tarafından benimsenen ilkelerle örtüşmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin özerkliği bağlamında önem taşımaktadır. Meclisin aldığı kararların en büyük mülki amirin kararıyla yürürlüğe girmesi zorunluluğunun kalkması da vesayet denetiminin sınırı açısından önemlidir.

5393 sayılı Kanunda yapılan değişiklikle bütçe, kesin hesap, bütçede değişiklik, aktarmalar, ödünç alma ve verme gibi bir kısım işlemlerin kesinlik kazanması en büyük mülk amirin onaylama yetkisi kaldırılmıştır. En büyük mülki amirin hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı idari yargıya başvurabilme yetkisi tanınmıştır (Kavruk ve Yaylı, 2008: 8).

Belediye Kanunu'nun 9.maddesine göre; "belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı şartı aranmaktadır". Aynı kanunun 81.maddesine göre, "cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğu aranmaktadır". Belediye meclisinin 2/3 çoğunluğu aranmasına rağmen yine de bu kararların yürürlüğe girebilmesinde mülki idare amirinin onayı gerekmektedir. Burada vali, belediye meclisi kararları üzerinde yerindelik denetimi yetkisini kullanmaktadır. Bu da yerel yönetimlerin özerkliği ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile bağdaşmamaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 68.maddesine göre, belediyelerde en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %10'unu geçmeyen iç borçlanma için belediye meclisinin kararı; %10'nu geçen iç borçlanma için ise, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile

İçişleri Bakanlığı'nın onayı aranmaktadır. Bu durum il özel idarelerinde olduğu gibi belediyelerin artan borçlanmalarının önüne geçmek ve siyasi kimliğe sahip olan İçişleri Bakanı'nın kaynakları kendi siyasi partisine mensup belediyelere kayırabileceği de göz ardı edilmemelidir (Önen ve Eken, 2016: 231).

5393 sayılı Kanunun 74.maddesine göre; "belediye meclisinin kararıyla görev alanına uygun olarak uluslararası kuruluş veya örgütlenmeye üye olabilir. Ülke dışında kurulan yerel yönetim birliklerine katılması, kurucu üye veya üye olması, yabancı ülke kentleri ile kardeş kent ilişkisi kurması konusunda yapacağı faaliyetlerin dış politikaya ve uluslararası antlaşmalara uygun olması ve önceden İçişleri Bakanlığı'nın iznini alması zorunluluğu getirilmiştir". Bu denetim idari vesayetin oldukça ağır şeklini oluşturduğunu söylemek mümkündür.

Belediye yönetimlerinin eylemleri üzerinde de merkezi yönetim tarafından vesayet denetimi uygulanmaktadır. Belediye Kanunu'nun 57. Maddesinde idari vesayetin en ağır şekli olan belediye yönetiminin yerine geçerek karar verme durumu düzenlenmiştir. Bu kanun hükmüne göre;

> *"Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.*
>
> *Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan*

karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir" (5393 sayılı Belediye Kanunu, md.57).

Bu kanun hükmünde ifade edilen durum kuşkusuz hizmetlerde aksamanın meydana gelmemesi için düzenlenmiştir. Ancak bu noktada ülkemizde katılımın ve demokratik bilincin yeterince olmadığı göz önünde bulundurulduğunda, yerel hizmetlerdeki aksaklığın giderilmesinde halka sınırlı bir rol düşmektedir. İdeal olan halkın seçtiği yöneticileri halkın denetlemesidir. Kanunun 57.maddesinde ifade edilen hizmette aksama durumlarında İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacak müdahalenin boyutu oldukça büyüktür.

İçişleri Bakanlığı katı bir yerindelik denetimi yaparak belediyenin hangi işleri aksattığını tespit etmesi ve buna yönelik faaliyette bulunması ve aksayan hizmetin yerine getirilmesinin valiye verilmesi, merkezin belediye hizmetleri üzerinde ağır bir vesayet yetkisi uyguladığını göstermektedir. Bu durumda merkezi yönetim yerel yönetim birimi olan belediyelerin yerine geçerek karar almaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemektedir. Yerine geçme işlemi her ne kadar hizmetteki eksikliklerin giderilmesi ve yerel halkın mağdur edilmemesi anlamında olumlu gibi görülse de kanuni sınırlar ve şartlar iyi konulmadığında yerel yönetim birimlerinin özerkliği açısından tehlikeli olabilmektedir.

Bu noktada merkezi yönetimin belediye yönetimleri üzerinde ağır bir vesayet uyguladığını söylemek mümkündür. Bu maddedeki kanuni boyutların daraltılması yerel özerkliğin varlığı açısından oldukça büyük önem taşımaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanun'un 45. Maddesine göre:

"*Belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46 ncı maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip*

olması şarttır. Görevden uzaklaştırılan veya tutuklanan belediye meclisi üyesinin istifa etmesi halinde de bu fıkra hükümleri uygulanır. Bu fıkra gereğince belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebilir. Bu belediyelerde belediye meclisi, başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz. Meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri 31 inci maddede belirtilen encümen üyeleri tarafından yürütülür".

5393 sayılı Kanun 46.maddesine göre: "*Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır".*

Yakın tarihte Diyarbakır'da meydana gelen olaylar üzerine belediye hizmetleri aksattığı ve görevini yerine getirmediği için vali görevlendirilmiştir. Bu durum üzerine Eski İçişleri Bakanı Efkan Ala'nın ifadeleri şu şekildedir:

"Güneydoğu'da terör saldırılarında görev yapmayan belediyelerle ilgili, cenazeleri kaldırmak defnetmek gidip almak belediyenin görevidir; ancak Diyarbakır'daki bazı belediyeler görevini yerine getirmiyor ve biz de bunun üzerine soruşturma açıyoruz. 18 belediye başkanı görevden alınmıştır. 50'ye yakın toplam belediye başkanları ve meclis üyeleri de görevden alınmıştır. Büyükşehir yasasıyla ilgili yapılacak düzenlemelerin görevini yerine getirmeyen belediyelere yöneliktir. Biz yerel yönetim reformu üzerinde çalışıyoruz. Büyükşehir belediyelerinin gelirlerini artıracak, ilçe belediyelerin gelirlerini artıracak, sorunlarını çözecek şeyler üzerinde çalışıyoruz. Ama bu terör konusunda görevlerini yapmayan belediyelere ilişkin o görevlerin ortada kalmaması yönünde de bazı değerlendirmeler ve bazı

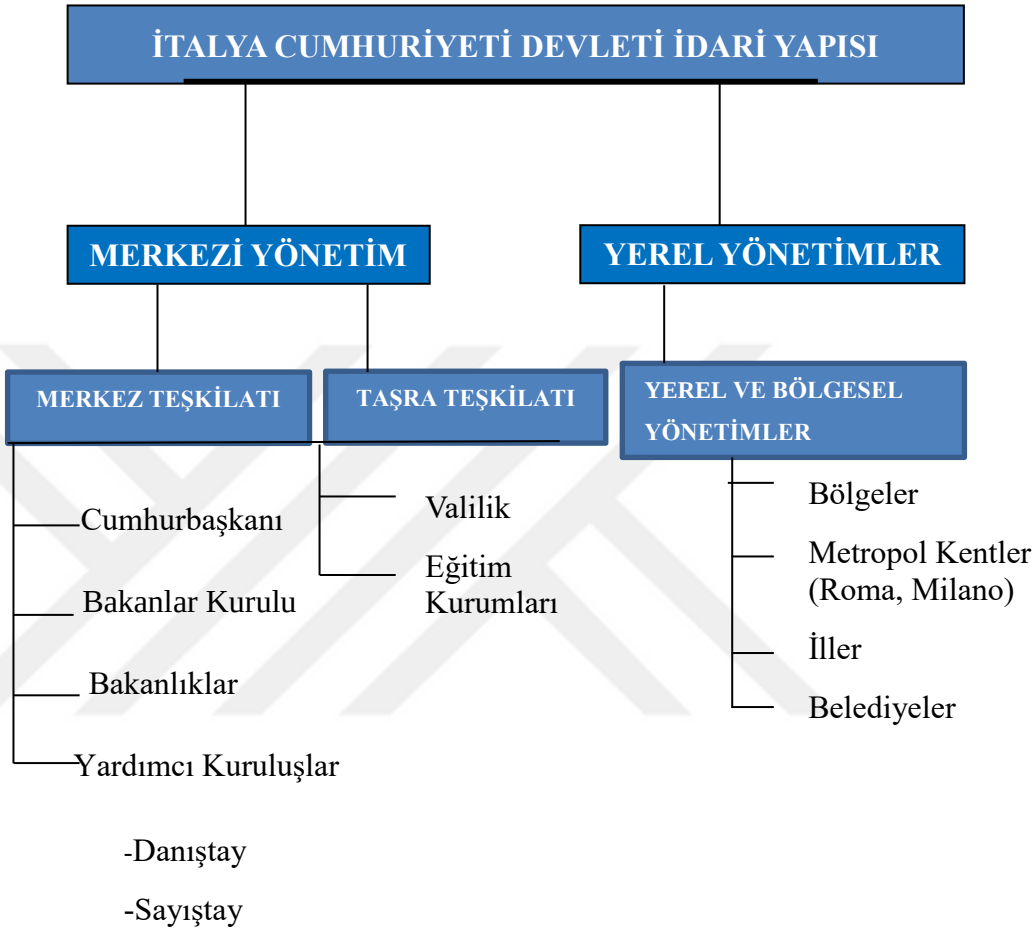
düzenlemeler yapıyoruz. Daha önce de yapılmış nitekim bugünkü belediye yasasında da büyükşehir belediye yasasında var. Yani, 'Bir güvenlik nedeniyle, genel sağlık nedeniyle, bazı nedenlerle görev yapılmazsa, o valilik o görevi yapar' diye hüküm var. Diğer belediyelerde mahkeme kararıyla görevini yapmadığı tespit edilirse, çöpü toplamıyor, hastalık mı saracak etrafı? Yok, hayır. Tespit ettiriyorsunuz ve o görevi o zaman devletin diğer birimleri yapıyor, o da devletin birimi. Siz o arada soruşturma açıyorsunuz. Ama soruşturma açıyorum diye, milletimizi o kamu hizmetinden mahrumluğa terk edemeyiz, adlandırmalar farklı olabilir.

Geniş tanımıyla belediye de devletin bir kurumu, ama milletten yetki almış fakat işini yapmıyor, yapmayanlar için söylüyorum bu işin bir tarafı. Devletin valilik tarafı ne yapıyor, böyle bir hadise olduğunda vatandaşlar için, şu kadarını söyleyeyim, mesela Diyarbakır'da otel bile kiralandı evlerinden teröristlerce zorla çıkartılan vatandaşlar için. Şimdi orada ciddi bir mücadele veriliyor. Hendekler, barikatlar, teröristler orada temizleniyor. Şu anda 3 ilçede var sokağa çıkma yasağı, bütün bunlar vatandaşlara zarar verilmesin diye alınan tedbirlerdir. Vatandaşların kılına halel gelmesin diye alanın tedbirleridir, verilen talimatlar da öyledir. Valiliklere verdiğimiz talimat şudur, Hiçbir şekilde elinizdeki şu anki imkâna bakmayacaksınız, ne lazımsa biz göndereceğiz, temin edeceğiz ve vatandaşlarımıza her türlü ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alacaksınız"(http://www.haberler.com/icisleri-bakani-efkan-ala-aciklamasi-8045365-haberi/, 12.05.2016).

Eski İçişleri Bakanı Ala'nın yaptığı bu açıklamanın dayanağı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 45. maddesidir. Bu bağlamda belediye başkanı veya belediye başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılabilir veya tutuklanabilir.

Bu noktada ülkenin birliği, bütünlüğü ve güvenliği söz konusu olduğundan seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılabilir. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemekte ancak ülkenin güvenliğini ve bütünlüğünü korumak bağlamında haklı olarak görülebilir.

3.2.2.İTALYA'DA İDARİ DENETİM



Şekil: 2

Kaynak: http://static.luiss.it, (25.10.2016).

İtalya Cumhuriyeti üniter yapılı bir devlet olduğu için her üniter devlette olduğu gibi İtalya'da da merkezi yönetimin yerel ve bölgesel yönetimler üzerinde ağır bir vesayet denetimi söz konusudur. İtalyan Anayasası'nda merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri "tek ve bölünmez" siyasal otorite anlayışıyla çerçevelenmiştir.

İtalyan Anayasası'nın 125. Maddesi "bölgenin yönetsel işlemleri üzerinde idari vesayet denetimi cumhuriyet kanunları ile belirtilen usul ve esaslar içinde merkezi devlet eliyle yerine getirilir ve bu amaçla da yönetsel yargı organları oluşturulur" demektedir. Buradan yola çıkarak yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri Anayasaya ve diğer ilgili yasalara uygunluk yönüyle, merkezi yönetim ya da onun adına oluşturulmuş komisyonlar aracılığıyla yerine getirilir.

İtalya'da bölgesel yönetimler yasal dayanak kazanana kadar birçok engelle karşı karşıya kalmıştır. Merkeziyetçi yönetim yapısının bölgesel yönetimle tehlike altına girebileceği ve ulusal bütünlüğünün bozulabileceği korkusu nedeniyle bölgesel yönetimlere uzun süre olumlu bakılmamış ve ülkeyi yöneten elitlerin çoğu tarafından tehdit olarak algılanıp bölge yönetimlerine karşı çıkılmıştır. Ancak bu durum çok üzün sürmemiş, Avrupa Birliği'nin bölge politikalarına önem vermesi, merkezi yönetimin yükünün artması ve sorunlara cevap verememeye başlaması, kuzey ve güney ayrımının giderek artması bölge taleplerini güçlendirmiştir (Olivetti, 2014: 169).

Bu süreçte,1946-1948 yılları arasında dört ve 1963 yılında da bir bölgeye özel statü verilmiş, İtalya'da 1970'lerin sonunda beş özel statülü bölge yasal dayanak kazanmıştır (Nalbant, 2012: 294). Özel statülü bölge yönetimlerine kurulduğundan bugüne kadar ki süreçte önemli yetkiler aktarılmıştır. İtalya'daki 150 yıllık Kuzey-Güney bölünmesinin azalmasına önemli bir etki yapamasa da, 2010 yılında ortaya çıkan krizin etkilerinin sonucunda ülkede sorunların çözümünün özerk bölge yönetimlerinin varlığı ile çözülebileceği inancı yaygınlaşmış ve bu durum artık lüks bir ihtiyaç olarak görülme fikrinden giderek uzaklaşılmıştır (Olivetti, 2014: 170). Böylece bölge yönetimleri ülkenin birliğinin bozulmasına neden olabilecek yönetim

birimleri olarak görülmekten çıkarak, sorunlara çözüm üreten birimler olarak görülmeye başlanmıştır.

Ancak üniter yapıya sahip olan İtalya Cumhuriyeti, ülkenin ulusal bütünlüğünün bozulmaması için Anayasal düzenlemelerle bölge meclislerine sınırlamalar getirmiştir. Bölgelerin yasaları üzerinde merkezi yönetimin denetimi olmasa da yerel yönetimler üzerinde ağır bir idari vesayet uygulaması göze çarpmaktadır.

3.2.2.1.Bölge Yönetimleri

Devletin bölgelerin yasama yetkisi alanında en önemli müdahalesi cumhuriyet yasalarının bölgesel yasaların çerçevesini çizebilmesi olanağıdır. Ancak bu üstünlük sadece özel statülü beş bölge için geçerli değildir. Olağan bölgeler açısından bu tarz bir ilişki yasama yetkisinde işbölümü ve işbirliği mekanizmasının kurulması anlamına gelmektedir. Ulusal yasa ancak çerçeveyi çizebilir, ayrıntıya girerek düzenleme yapamaz. Böylece olağan bölgeler ulusal yasamanın altında bir yasama yetkisi kullanmaktadır (Nalbant, 2012: 301). Özerk bölgelerin Anayasaları kendi kuruluşlarında kendi yasamaları tarafından hayata geçirildiği için kendi yetki alanları içerisinde 1948 İtalyan Anayasası'yla tam olarak örtüşmeyen hükümler getirebilirler. Böyle bir durumda yeni düzenlenecek olan bölgesel statülerin veya değiştirilecek maddelerin merkezi hükümet tarafından otuz gün içerisinde Anayasa Mahkemesi'ne başvurma hakkı saklıdır. Bunun dışında ise özerk bölgeler temel hak ve hürriyetler bakımından ulusal Anayasa'ya uygun olmak zorundadırlar. Merkezi hükümet, bölge statüsünün Anayasa'ya aykırılığını ileri sürerek Anayasa Mahkemesi'ne taşıdığında herhangi bir yeter sayı aranmaz ve bu durumda bölge statülerinin Anayasa'ya uygunluk denetiminin kolay olmasının önünü açar (Kansu, 2013: 141).

İtalyan Anayasası'nın 123. maddesinde, bölge meclisinin yasama usullerini düzenlemiştir:

> *"Bölge Meclisi, iki görüşme arasında en az iki ay olmak koşuluyla, üyelerinin mutlak çoğunluğuyla kabul ettiği bir kanunla bölgesel kanunları kabul eder ve değiştirir. Bu kanunu Hükümet*

Komiserinin onaylanması gerekmez. Cumhuriyet Hükümeti, bölgesel kanunları, yayımlandıkları tarihten itibaren otuz gün içinde anayasaya uygunluk için Anayasa Mahkemesine götürebilir. Kanun, yayımlandıktan itibaren üç ay içinde, bölge seçmenlerinin beşte biri veya Bölge Meclisi üyelerinin beşte birinin desteği üzerine halk oylamasına götürülür. Halk oylamasına sunulan kanun geçerli oyların çoğunluğu tarafından onaylanmazsa yayımlanmaz. Kanunlar, her bölgede bölgeler ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler konusunda danışma organı olarak yerel yönetim meclislerinin faaliyetlerini düzenler" (1948 İtalyan Anayasası, m.123).

Anayasanın 123. maddesinden anlaşılacağı gibi bölgesel yasama, üniter merkezden onay almadan yasama işlevini yerine getirebilmektedir. Yani, ulusal yasamanın bölgeler üzerinde hiçbir denetimi kalmamıştır. Bu yasaların sadece Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasa'ya uygunluğunu denetlenir (Nalbant, 2012: 37). Bunun yanında bölge seçmenlerinin beşte birinin veya bölge meclis üyelerinin beşte birinin talebiyle bölgesel yasalar referanduma götürebilir.

İtalyan devleti, bölgenin yasama ve idari etkinliklerini iki şekilde denetler: merkezi denetim ve yargısal denetim. Merkezi denetim, bölgesel yasalar üzerinde hükümet komiserine ve merkezi hükümete tanınan ''geri gönderme (vize) yetkisi' 'dir. İtalyan Anayasası'nın 125. Maddesi;

"*Bölgenin idari işlemleri üzerinde vesayet denetimi cumhuriyet kanunları ile belirlenen usul ve esaslar içinde devlet organlarınca yerine getirilir, bu amaçla idari yargı organları oluşturulur" demektedir(1948 İtalyan Anayasası, m. 125).*

Anayasa'nın bu maddesinden yola çıkarak bölgelerin idari işlem ve eylemleri üzerindeki hukukilik denetimi bir devlet organı tarafından cumhuriyet yasalarının belirlediği biçim ve sınırlar çerçevesinde yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yapılır (Nalbant, 2012: 300). Anayasa ve diğer kanunlara uygunluk bakımından

yapılan denetim, merkezi idarece veya onun adına oluşturulmuş komisyonlar aracılığıyla kontrol edilmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 160).

Merkezi yönetim genellikle il valileri arasından seçtiği hükümet komiseri ile bölgeleri denetlemektedir. Bölge meclisinin kabul ettiği bütün yasalar önce hükümet komiserine gelir ve hükümet komiseri bu yasaları 30 gün içinde vize etmek zorundadır. Bu vizeyi izleyen 10 gün içinde yasa bölge başkanı tarafından ısdar edilir ve ancak yayımlanmasından itibaren 15 gün sonra yürürlüğe girebilir. Bu olağan yol merkezi hükümetin vize süresi içinde yasanın ‘’bölge yetkisini aştığına veya gerek ulusal, gerekse diğer bölgelerin yararlarına aykırılık içerdiğine’’ karar verirse kesilir ve merkezi hükümet vize süresi içinde bu yasayı bölge parlamentosuna geri gönderir.

Bu bölgesel yasa konusunda bölge parlamentosunun mutlak çoğunluğu direnirse hükümet ya bu yasaya itirazını çeker ya da yasanın kedisine yeniden ulaşmasını izleyen 15 gün içinde hukukilik denetimi için Anayasa Mahkemesine götürür. Bu durum merkezi denetim yolunun tükenmesi demektir. Merkez ve bölge çatışması artık yargısal denetim kapsamına girmektedir (Nalbant, 2012: 300). Son merci olarak yargıya başvurulsa da; uygulamada yargısal denetim beklenen önemi gösterememiştir. Bunun nedeni, yargıya başvurma üniter devletlerde olduğu gibi genellikle devlet lehine sonuçlandığı için bölgesel yönetimler anayasa mahkemesine gitmek yerine hükümetle uzlaşma yoluna gitmeyi daha çok tercih etmektedir. İtalyan Anayasa Mahkemesinin kararlarında bölgesel yönetimlere karşı olan olumsuz tavırlarında 1980’li yıllarda değişme olmuş ve merkezi yönetim ile bölgesel yönetimler arasında bir uzlaşma zemini oluşturacak yönde aldığı kararları ön plana çıkmaya başlamıştır (Tuncer, 2010: 251).

Anayasaya göre bazı durumlarda bölge idaresinin organları fesih edilebilmektedir. Bölge meclisinin feshedilebileceği durumlar anayasa ile hüküm altına alınmıştır. İtalyan Anayasası’nın 126.maddesine göre;

> *“Bölge Meclisi, Anayasaya aykırı işlemler yaptığı veya kanunları ağır surette ihlal ettiği durumlarda, Cumhurbaşkanının gerekçeli*

kararnamesi ile feshedilebilir ve Yürütme Kurulu Başkanı görevden alınabilir.

Ayrıca ulusal güvenlik gerekçesiyle de fesih veya görevden alma kararı alınabilir. Bu kararname, Cumhuriyetin bir kanunuyla oluşturulan bölgesel işler için Milletvekilleri ve Senatörler Komitesi ile görüşüldükten sonra kabul edilir" (1948 İtalyan Anayasası, m. 126).

Anayasa'nın 126. maddesinde geçen ulusal güvenliğin tam olarak nereleri kapsadığı bilinmemekle birlikte, bunun üniter devlet yapısını korumak için yapıldığı açıktır. Anayasanın 126.maddesinin devamında ise;

"Bölge Meclisi, yürütme kurulu başkanına karşı, üyelerinin en az beşte biri tarafından imzalanan ve sırayla çağırılarak kullanılan oylarla geçen güvensizlik önergesini kabul edebilir. Önerge sunulduğu tarihten itibaren üç gün geçmeden ele alınamaz.

Bir yürütme kurulu başkanına karşı güvensizlik önergesinin genel ve doğrudan oylamayla kabul edilmesi ve yürütme kurulu başkanının görevden alınması, sürekli iş görmezliği, ölümü veya kendi isteğiyle istifası yürütme kurulunun istifasını ve meclisin feshini zorunlu kılar. Meclis üyelerinin çoğunluğunun aynı anda istifası da aynı sonuçları doğurur" (1948 İtalyan Anayasası, m. 126).

Anayasa'nın 126.maddesinde bölge meclisinin yürütme kurulu başkanın güvensizlik oyuyla görevden alabileceğini ve meclisin hangi durumlarda feshinin olabileceği açıkça ifade edilmektedir.

İtalyan Anayasası'nın 127. maddesinde ise bölge kanunlarının merkezi hükümet tarafından denetimine açıklık getirilmiştir.

"Hükümet, bölgesel kanunun bölgenin yetkilerini aştığını değerlendirirse, yayımlanmasından itibaren altmış gün içinde

Anayasa Mahkemesine götürerek anayasal meşruiyetini sorgulayabilir.

Bir bölge, bir Devlet veya bölge kanunun kendi yetkilerini ihlal ettiğini değerlendirirse, yayımlanmasından itibaren altmış gün içinde Anayasa Mahkemesine götürerek anayasal meşruiyetini sorgulayabilir" (1948 İtalyan Anayasası, m. 127).

Anayasa'nın 127.maddesinde de ifade edildiğine gibi merkezi hükümet bölgeler üzerinde sadece hukuki denetim yapabilmektedir. Bölge bölgesel kanunun yetkilerini aşar ise bu durum merkezi yönetim tarafından Anayasa mahkemesine götürülebilir. Bölgeler için de aynı durum geçerlidir. Eğer bölge, devlet veya bölge kanunun kendi yetkilerini ihlal ettiğini değerlendirirse bu durumu Anayasa mahkemesine götürebilir. Burada önemli olan nokta merkezi yönetimin Cumhuriyet kanunlarının sınırlarını koruyabilmesinin yanında, bölgelerin de kendi yetki sınırlarının meşruiyetini sorgulayarak koruyabilmesidir.

Bölge yönetimlerine İtalyan Anayasası'nın 120. maddesinde vergi ve AB hukukunun uygulanması konusunda bir kısıtlama getirilmiştir. Anayasanın bu maddesinde:

"Bölgeler, bölgeler arasında ithalat, ihracat ve transit vergileri koyamaz veya serbestçe gidiş gelişe, kişilerin veya malların bölgeler arasındaki dolaşmasına herhangi bir şekilde engel olacak tedbirler alamaz.

Bölgeler, vatandaşların ulusal toprakların herhangi bir yerinde çalışma haklarını sınırlayamaz. Hükümet, bölgeler, metropol kentler, iller ve komünlerin organları uluslararası kurallar ve anlaşmalar veya AB mevzuatını yerine getirmezse, veya kamu asayiş ve güvenliğinin ciddi tehlike altında olduğu hallerde, veya hukuki ve ekonomik birliğin korunması için böyle bir eylem gerektiğinde ve medeni ve toplumsal yetkilerle ilgili temel düzeydeki faydaları teminat altına almak üzere, söz konusu organlar adına hareket edebilir. Kanun, işbirliğine sadakat ve katmanlı yetki ilkeleri gereği yardımcı yetkilerin kullanılmasını

temin etmek üzere esasları belirler" (1948 İtalyan Anayasası m. 120).

şeklindeki ifadesiyle bölgeler arasındaki haksız vergilendirmeyi düzenleyerek bu riski ortadan kaldırmış, AB hukukuna uyulmaması durumunda bölgeler, iller ve metropol kentler yerine yetkileri bu yerel yönetim aygıtlarından alabilme seçeneğini anayasal çerçevede garanti altına almıştır.

İtalya'da yeni bir bölgenin kurulabilmesinin şartları Anayasa'nın 132.maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

> *"İlgili nüfusun en az üçte birini temsil eden birkaç Komün Meclisinin önerisiyle ve bu istek söz konusu nüfusun çoğunluğu tarafından referandumda onaylandıktan sonra, bir temel kanunla, Bölge Meclisleriyle görüşmelerden sonra, mevcut bölgelerin birleştirilmesi veya en az bir milyon nüfusu olan yeni bölgelerin yaratılması kararlaştırılabilir.*
>
> *Bir bölgeden ayrılmak ve bir başkasıyla birleştirilmek isteyen iller ve komünlere, bu illerin ve komünlerin nüfusunun çoğunluğunun ve söz konusu komün ya da komünlerin oyunu alan bir referandum ve Cumhuriyet kanunun ardından ve Bölge Meclislerinin görüşü alındıktan sonra izin verilebilir" (1948 İtalyan Anayasası, m. 132).*

Yeni bir bölgenin kurulması, bölgelerin birleştirilmesi ya da bir bölgeden ayrılmak durumu söz konusu olduğunda referandum yoluyla halka danışılarak karar alınması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilkesine uygunluk göstermektedir.

Devlet etkinliklerini il çapında düzenleyen, illerde devlet hizmetlerinin işleyişini gözetim ve denetim altında tutan, Bakanlar Kurulu'nun atadığı bir vali, kamu güvenlik ve düzeni sağlamak, ulusal yasaları uygulamak, belli kamu sağlığı işlerini gözetmekle görevlidir (Koşar, 2013: 333). Bunun yanında vali, il genel meclisinin verdiği kararlar üzerinde hukukilik denetimi yapma yetkisine de sahiptir (Geray, 1997: 1-4).

3.2.2.2.İl ve Belediye Yönetimleri

İtalya'da Cumhuriyet Anayasası'ndan önce yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin kalıplaşmış aşırı baskıcı bir vesayet denetimi vardır. Cumhuriyet Anayasasının yürürlüğe girmesiyle birlikte Anayasa Mahkemesinin müdahaleleriyle yeni denetim organları olan özellikle yerel yetkililer, bölgesel izleme komiteleri (CORECO) ve siyasi organlar zamanla etkisini yitirmiştir. Yapılan bu çalışmalarla merkeziyetçi yaklaşım ve yerel yönetimlerin özerkliklerinin ağır vesayetle kısıtlanması durumu azaltılarak ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Ancak merkezi yönetim, yerel yönetimlerin faaliyetlerini denetlemek, yaptığı işlemlerin meşruluğu ve yasal olduğunu tespit etmek gibi temel görevleri icra etmeye devam etmiştir. Bu durum kurumlarda, Anayasa'nın öngördüğü fonksiyonellik, pratiklik ve tarafsızlık kriterlerinin gelişmesini engellememektedir (http://www.diritto.it/). Ancak üniter yapıya sahip olduğu için yerel yönetimlere tanıdığı özerklik alanını genişletse bile onları çeşitli şekillerde denetlemektedir.

"İller ve belediyelerin idari işlem ve eylemleri üzerindeki denetim bölgesel bir organ olan bölge denetim komitesi tarafından yapılır. Bu komisyon; hukuk profesörleri, memurlar, hâkimler gibi uzmanlar arasından bölge meclisince seçilir. Komisyon, idari işlemlerin hukuka uygunluğu açısından denetim yapar. Denetim meclis kararları üzerinde yapılır". Yürütme organının kararları, yerel idare meclisinin, yürütme kurulunun veya meclis üyelerinde bir kısmının talebi üzerine denetime tabi tutulur. Denetime tabi olan kararlar 20 gün içinde komite tarafından iptal edilmezlerse yürürlüğe girmiş sayılır (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 161).

> "*Belediye veya il meclisi, Anayasaya aykırı işlemleri yapmaları, yasaları ciddi olarak ihlal etmeleri, ciddi bir kamu düzeni saikinin bulunması, yürütme kurullarını veya siyasi sorumluyu 60 gün içinde seçmemeleri halinde veya öngörülen sürede bütçeyi onaylamamaları halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile fesih olunur".*

Yeni seçimlerin en kısa sürede yapılması gerekir ve bu süre içinde, belediye ya da ilin geçici yönetiminden sorumlu bir görevli atanmaktadır. İşlemez durumdaki belediye ya da il organlarının yerine vali de geçici olarak bir görevlendirme yapabilmektedir.

Aynı şekilde Anayasaya aykırı işlemler yapan veya yasaları ısrarlı ve ciddi biçimde ihlal eden veya görevde bulunmamalarında kamu düzeni nedeniyle ciddi sakıncalar bulunan belediye başkanı, yürütme kurulu başkan ve üyeleri görevden alınırlar.

Valiler de olağanüstü suçlar işleyen belediye başkanı, il yürütme kurulu başkanı, meclis ve yürütme kurulu üyelerini görevden uzaklaştırabilirler (Ulusoy ve Akdemir, 2013: 161). Bunun yanında belediye başkanı görevlerini yapmazsa, vali merkezi hükümet tarafından verilen görevleri (nüfus sayımı, seçmen kayıt listesinin hazırlanması, askere alım görevlerinin yürütülmesi, sertifikaların düzenlenmesi) yapmak üzere bir kimseyi atayabilmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 13).

İl sınırında değişiklik yapılmak ya da yeni iller kurulmak istendiğinde ise; Anayasa'nın 133.maddesine göre;

> *"İl sınırında değişiklikler ve bir bölge içinde yeni illerin kurulması, bölge ile görüşüldükten sonra, komünlerin girişimiyle, Cumhuriyet yasalarına göre düzenlenir.*
>
> *Bölge, ilgili nüfus ile görüşüldükten sonra kendi sınırları içinde kendi yasaları ile yeni komünler kurabilir ve bunların mıntıka ve isimlerini değiştirebilir'' (1948 İtalyan Anayasası, m.133).*

İtalyan Anayasası'nın 133.maddesini incelediğimizde, bir bölge içinde illerin kurulması, il sınırında değişikliklerin yapılmak istenmesi durumunda önce bölge ile görüşülecek komünlerin talebi üzerine ülkenin anayasasına göre düzenleme yapılabilmektedir. Merkezi yönetimin yapılacak bu ilerin ayrıntısına müdahale etmediğini kararların yerel ve bölgesel birimlerin kendi sınırları içinde alındığını söyleyebiliriz. İl yönetimlerinin kararları üzerinde bölge yönetimlerinin ağırlıklı olarak yetkisi olduğunu görüyoruz.

3.2.3.TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ VE YARGISAL DENETİMİ

3.2.3.1.Mali Denetim

Yerel yönetimlerin görevlerini gerekli şekilde yerine getirbilmeleri için mali kaynağa ihtiyaçları vardır. İhtiyaçları olan bu mali kaynağı yerel gelirler ve merkezden aktarılan gelirlerden elde etmektedirler. Elde ettikleri bu gelirleri nasıl ve nerede, hangi amaçlarla kullandıkları, etkin ve verimli bir şekilde kullanıp kullanamadıkları yerel yönetimlerin kendi yönetimlerini ve merkezi yönetimi ilgilendirmektedir. Bu ilgi de mali açıdan denetim yapılmasını gerekli kılmaktadır (Ünal, 2013: 47).

Türkiye'de yerel yönetimlerin mali denetimleri, hukukilik açısından Sayıştay tarafından yapılmaktadır. "İl özel idareleri ve belediyelerde iç ve dış denetim yapılmakta olup yapılan iç ve dış denetim mali denetimi de kapsamaktadır".

İl özel idareleri ve belediyelerin mali yönetim ve kontrol sistemleri; harcama birimleri, muhasebe ve mali hizmetler ile ön mali kontrol ve iç denetimden oluşmaktadır. İç denetim denetçiler, dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılmaktadır. "Sayıştay Türkiye Büyük Millet Meclisi adına genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını denetlemek, kanunlarla kendisine verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli bulunmaktadır".

6085 sayılı Sayıştay Kanunu da "*Sayıştay Kurumunun kuruluşu, işleyişi, denetim ve hesap yargılama usulleri, mensuplarının nitelikleri ve atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri ile Başkan ve üyelerinin seçimi ve teminatları düzenlenmiştir*"(Akyel, 2016: 121).

5018 sayılı kanunun 68.maddesinde;

> *"Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve*

işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini yapar"(5018, md.68) şeklinde dış denetimin amacı belirtilmiştir.

İçişleri Bakanlığı, belediyenin mali işlemleri dışında kalan idari işlemlerini hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından denetlemektedir. "Belediyelere bağlı kuruluş ve işletmeler de kanunda belirtilen esaslara göre denetlenir. Denetime ilişkin sonuçlar kamuoyuna açıklanır ve meclisin bilgisine sunulur".

Sayıştay'ın iki temel görevi vardır ve bunlardan ilki, Sayıştay Kamu Kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemektedir. Diğeri ise, Sayıştay sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamaktadır. Sayıştay ilk görevi ile Yüksek Denetim Kurumu, ikinci görevi ile de bir hesap yargısı olarak yapılandırılmıştır (Akyel, 2015: 1).

Sayıştay'ın görevleri şu şekildedir:

- "Kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetlemek,
- TBMM'ye doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunmak,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetlemek suretiyle sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararlarına yol açan hususları kesin hükme bağlamak,
- Genel uygunluk bildirimini TBMM'ye sunmak,
- Kanunlarla verilen her türlü inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak" (Akyel, 2016: 122).

Sayıştay'ın yerel yönetimlerin denetimine ayırdığı oran %13'tür ve bu nedenle, denetim dışı kalan yerel yönetimler 'hükmen onama' sistemi çerçevesinde, hiç bir incelemeye tabi tutulmaksızın otomatik olarak incelenmiş sayılmaktadır (Sanal, 2008: 114). Bu durum bize yerel yönetimler üzerindeki dış denetimin gerektiği gibi yapılmadığını göstermektedir.

"Sayıştay yaptığı denetimlerin sonucunu raporlar haline getirmekte ve idareler itibariyle konsolide edilmektedir. Hazırlanan raporların bir örneği ilgili yerel yönetim birimine verilmekte ve üst yönetici tarafından cevaplandırılmaktadır.

Daha sonra denetim raporları ve bu raporlara verilecek olan cevaplar dikkate alınarak Sayıştay tarafından düzenlene dış denetim genel değerlendirme raporu TBMM'ye sunulmaktadır.

Sayıştay, bir yüksek denetim kurumundan beklenebilecek bütün işlevleri yerine getirebilen anayasal bir kurumdur. Şayıştay'ın denetleyeceği kurumların sayısının fazla ve faaliyet alanının geniş olmasıdurumu etkinlik ve verimliğini olumsuz yönde etkilemektedir (Ünal, 2013: 71-72). Sayıştay, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap ve işlemlerinde denetim sırasında bir aksaklık olduğunu ya da kamu zararına yol açtığını tespit ederse sorumluların savunmalarını alarak mali yılsonu itibaiyle yargılamak için rapor düzenler. Bu rapor Başkanlığa sunulur ve en geç on beş gün içinde hesap yargılamasının yapılacağı daireye gönderilir. Yargılamaya esas raporda konu edilen hesap ve işlemlerin yargılanmasına başlanır ve hesap yargılaması sırasında savcı da hazır bulunup görüşünü açıklar (Akyel, 2015: 6-7).

İdari vesayet yetkisi yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerine izin verme, bunları onama, iptal etme veya bazı durumlarda ilgili idarenin yerine geçip karar alma şeklinde kullanılabilir. Ancak merkezi yönetim bu yetkiyi uzun yıllar yerel yönetimlerin özerkliğini anlamsız kılacak derecede yaygın ve etkili bir biçimde kullandı ki, bu durumun sonucu olarak yerel yönetimler özerk ve halka hizmet veren birimler olmaktan çıkıp merkezi yönetime hizmet eden teknik-idari birimlere dönüşmüştür (Uygun, 2015: 7).

3.2.3.2.Yargısal Denetim

Hukuk devletinin zorunlu sonucu olan yargısal denetim, yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yoludur. (Karanfiloğlu, 2000: 65). Bu denetimin temel amacı, yönetimi hukuk sınırları içerisinde tutarak yönetilenleri idare karşısında korumaktır (Eryılmaz, 2015: 394). Yargı denetiminin temel özelliği bağımsızlıktır ve yönetimin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı araştırılmaktadır. Yönetimin işlem ve eylemlerinin yerindelik denetimi yargı denetiminin dışında kalmaktadır. 1982 Anayasası'nın 125.maddesinde;

> *"İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez" (Md. 125).*

Kanunun 125. maddesinde de ifade edildiği gibi yargı yetkisinin, idari işlem ve eylemelerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğunu, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem veya işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemeyeceği hükmüne bağlamıştır.

Yargı denetiminin kullanılması ilk olarak yargı organı dışındaki bir makam tarafından vuku bulmaktadır. Bu makam ilgili bakanlık veya herhangi bir merkezi yönetim ajanı olabileceği gibi yerel halktan herhangi bir kimse veya başsavcı da olabilir. Sonuçta yargı denetimi, bazı kişilerin veya makamların başvurusu üzerine harekete geçen ve devamlı olmayan bir denetim şeklidir. Sayıştay ise istisna olarak tek taraflı denetim yapmaktadır (Karanfiloğlu, 2000: 66).

İl özel idarelerinin yaptığı işlem ve eylemler yargı organları tarafından iptal edilebilmektedir. İl özel idarelerinin yaptığı işlemlerin menfaati ihlal edilenler tarafından işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden hukuka aykırı

olduğu gerekçesiyle iptal edilmesi yargı mercilerinden istenebilmektedir. Bunun yanında yine il özel idaresinin işlem ve eylemlerinden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar ile idari sözleşmenin tarafı olanlar tam yargı davası açabilmektedir.

İl özel idaresi Kanunu'nun 21.maddesinde "İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir" hükmü mevcuttur (5302 sayılı Kanun, md.21).

Aynı Kanunun 22.maddesinde de seçilmiş organların organlık sıfatlarını kaybetme durumları açıkça belirtilmiştir.

Bu nedenle de "il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yargılama usulü 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nun Ek 2'nci maddesinde belirtilmiş olup, söz konusu yargılamayı bu usule göre Danıştay yapmaktadır".

5393 sayılı Belediye Kanun'un 26.maddesine göre, "faaliyet raporunun meclis tarafından yeterli görülmemesi veya gensorunun mecliste kabul edilmesi durumunda valiye gönderilen görüşme tutanaklarına ilişkin valinin gerekçeli görüşüyle dosya Danıştay'a intikal ettirilmekte ve Danıştay bu konuda karar alabilmektedir".

Yine 5393 sayılı Kanun'un 29.maddesinde "belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşürülmesine karar verilir" denilmektedir. Kanunun 30.maddesinde, Belediye meclisinin feshi ile ilgili hükümler yer almaktadır ve sonuç olarak meclis, Danıştay kararı ile feshedilebilir. "İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar" hükmü de yer almaktadır.

Aynı Kanun'un 44.maddesinde belediye başkanının başkanlık sıfatını sona erdiren hükümler yer almaktadır. Kanunda belirtilen durumlar meydana gelmesi durumunda

İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer (5393 sayılı Kanun, md.44).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 19.maddesinde de Büyükşehir belediye başkanının başkanlık sıfatını kaybetmeleri ile ilgili aynı hükümler yer almaktadır. "Dolayısıyla belediyelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yargılama usulü 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nun Ek 2'nci maddesinde belirtilmiş olup, söz konusu yargılamayı bu usule göre Danıştay yapmaktadır" (5216 sayılı Kanun, md.19).

Yerel yönetimlerin bazı işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenmesi için yargıya başvurma yolları vesayet makamı için yeniden düzenlenmiştir. Bu yeni düzenlemede merkezi idareye tanınan idari vesayet yetkisi yargı denetimini harekete geçirme şekline dönüşmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23.maddesinde ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14.maddesinde bu konuyla ilgili yapılan düzenlemeler yer almaktadır.

Yerel yönetim reformu ile amaçlanan; yerel yönetimlerin özerkliğinin güçlendirilmesi ve yerel yönetim meclislerinin aldığı kararların sadece hukuka aykırı olması durumunda mülki idare amirlerinin idari yargıya başvurabilmesidir. Ancak Anayasada bu konuyla ilgili bir düzenleme yapılmadığı için bu konu Anayasa Mahkemesine götürülmüştür. Bu konuyla ilgili düzenlemeler Anayasa'da da yapılmalıdır (Konca, 2010: 79-80).

"Belediye başkanlarına, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade etme ve meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurma yetkisi 5393 sayılı Kanun'un 23. Maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 14.maddesinde verilmiştir".

5393 sayılı Kanun'un 57.maddesinde hizmetlerde yapılan aksamalarla ilgili hükümlere yer verilmiş ve hizmetlerde aksama meydana gelmesi durumunda "İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili

belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edebilir denilerek konuyla ilgili adliye mahkemelerine görev verilmiştir" (5393 sayılı Kanun, md.57).

İl özel idarelerinin ve belediyelerin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına ilişkin karar Sayıştay tarafından verildiğinden yargılama da Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Bunların yanında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun hükümleri il genel meclisi üyeleri, belediye meclis üyeleri ile vali, belediye başkanları ve il özel idarelerinde ve belediyelerde görevli memurlar ve kamu görevlilerinin, görevleri sebebiyle işledikleri suçtan dolayı yargılanmaları durumunda uygulanmaktadır.

3.2.4.İTALYA'DA BÖLGESEL VE YEREL YÖNETİMLERİN MALİ VE YARGISAL DENETİMİ

3.2.4.1.Mali Denetim

İtalyan Sayıştay'ı Corte de Conti, bir yüksek denetim kuruluşu olarak, İtalya Krallığının ilanından (1861) sonra, 1862 yılında kuruldu. İtalyan Krallığının birleşmesinden önce mali denetim yapan kurumların yerini aldı. Sayıştay Kurumu ilk kuruluşundan itibaren yapısını muhafaza ederek ülkedeki yargı ve denetim işlevlerini yerine getirmiştir. Ancak 1948 İtalyan Anayasası ile diğer kamu kurumları ve yürütme karşısındaki konumunda önemli değişiklikler yapıldı. Değişikliklerin yapıldığı bu süreçte Sayıştay kurumunun da bölge teşkilatları oluşturulmuştur (Köse, 2007: 141).

Bugün Roma'nın dışında 20 bölgesel denetim ve yargı işlevini yürüten teşkilatı mevcuttur. 1958 ve 1981 yıllarında Sayıştay'ın yapısında değişiklikler yapılmıştır. 1981 yılında daha kapsamlı bir değişiklik ile yerel yönetimlerin denetimi yetkisi Sayıştay'a verilmiştir. Sayıştay, yerel yönetim hesaplarının doğruluğunu denetlemekte ve Kanun'a göre, yerel yönetimler vezne ve muhasebe raporlarını zorunlu olarak Sayıştay'a sunmaktadırlar (Pastor & Nemery, 1999: 41). Sayıştay'a

sunulan hesaplarda yanlışlık olduğu saptanırsa Sayıştay ilgili kişi adına tazmin çıkarabilmektedir (Ekici ve Toker, 2005: 18). Sayıştay yerel yönetimler üzerinde yaptığı denetimlerin sonucunu rapor hazırlayarak her yıl 31 Mart'ta Parlamentoya sunmaktadır. Sayıştay Kurumu üzerinde 1994 yılında yapılan en son değişiklikle harcamadan önce denetim alanı daraltılarak, ağırlık noktası harcama sonrası denetimlere kaydırılmıştır. Bu düzenlemelerle performans denetiminin geliştirilmesinde de imkân sağlanmıştır. Yerel yönetimlerin dış denetimi ile ilgili olarak, 2012 yılında çıkarılan 174/2012 Kanunu Hükmünde Kararname ile Sayıştay'ın yetkileri güçlendirilmiştir. Sayıştay'ın işlevi istikrarlı bir şekilde büyümektir ve bunun yanında mali yıl boyunca şunları yapmaktır:

- Mali yönetim ve planlama eylemlerinin düzenlenmesi sağlamak,
- Her vücudun iç kontrollerin işleyişini denetlemektir.

Bu amaçla mahkeme, Kanun Hükmünde Kararname'nin 148 nolu yeni maddesinde muhasebe kurallarına uyumu ve dengeli bir bütçe için kabul edilen iç kontrollerin yönetim ve operasyonun düzenliğini sağlamak için her altı ayda bir kendisine gönderilen özel rapor ile yerel yönetimleri inceler. Ayrıca ulusal muhasebe yasasının 14. Maddesinde mahkeme altı aylık incelemeleri yürütebilmek için Mali Polis Teşkilatı'nın veya Devlet Genel Muhasebe Bölümü denetim hizmetlerinden yararlanabilir (http://leg16.camera.it/, 10.05.2016).

Sayıştay yerel yönetimlerin yöneticileri üzerinde yaptırıma sahiptir. İtalyan Anayasası'nın 103.maddesine göre, Sayıştay, Devlet muhasebesi ve kanunun belirlediği diğer konularda yargılama yetkisine sahiptir (1948 İtalyan Anayasası m.103).

Sayıştay 148.maddeye göre yerel ve bölgesel yönetimlerin yıllık hedeflere uyumunu doğrulamak amacıyla bütçe ve yerel yönetimlerin kesin hesaplarını incelemektedir (http://leg16.camera.it/). İtalya'da bulunan Yerel Yönetimler Bölgeler Otoritesi'nin, nüfusu 8.000'i geçen belediyelerin son muhasebe kayıtlarını inceleme zorunluluğu bulunmaktadır. Elde edilen mali rapor sonuçları parlamentoya sunulmaktadır. Bunun yanında İtalya'da kurulan bölgesel denetim kurulu (CO.RE.CO. -Comitato Regionale

di Controllo) da 8.000'in altında nüfusa sahip olan belediyelerin borç ve kayıplarını içermeyen son muhasebe kayıtlarını denetlemektedir. Dış denetimlere ilaveten hesap denetimi kurulu ve iç hesap denetimi bölümü tarafından da iç denetimler yürütülmektedir (Spasovski, 2003). İç Kontrol Departmanı ve Hesap Denetçileri Kurulu tarafından iç denetim yapılmaktadır. Hesap Denetçileri Kurulu bir yerel yönetim organıdır. Kurul yansız bir tutumda olmaya önem vermektedir. Üç üyesi bulunan denetim kurulu meclis tarafından atanmaktadır. 3 kişilik kurulun başkanı, nitelikli hesap denetçileri sicil dairesinden seçilmekte ikincisi meclis üyeleri arasından ekonomi diplomasına sahip olanlar arasından seçilmekte ve üçüncüsü devlet tarafından yapılan sınavı geçmiş, muhasebeciler odasına kayıtlı kişiler arasından seçilmektedir. Her bir yerel yönetim için değerlendirme birimi kurulması, iç hesap denetimi ve kontrol birimi kurulması zorunlu değildir. Bu hizmetler bir kontratla diğer yerel yönetimlere de verilebilir. Bu kurul, iç denetimin kalitesinin artırılmasının teşvik edilmesi ve kurulun bağımsız olması ve sadece meclise rapor vermesi nedeniyle oldukça önemlidir (Ekici ve Toker, 2005: 18-19).

İtalyan Anayasası'nın 100.maddesine göre;

> *"Sayıştay, hükümetin işlemleri üzerinde bunların kanuna uygunluğu bakımından önceden ve Devlet bütçesinin uygulanması konusunda sonradan denetim görevi yapar. Kanunda gösterilen durumlar ve şekillerde, Devletten düzenli bütçe yardımı alan kurumların mali yönetiminin denetimine katılır. Gerçekleştirilen denetim sonucunu doğrudan Parlamentoya sunar. Sayıştay ve üyelerinin hükümet karşısında bağımsızlığı kanunla güvence altına alınır" (1948 İtalyan Anayasası, md.100).*

Anayasa'ya göre Sayıştay'ın yasayla belirlenen konularda, kamu hesapları alanında yargısal görevleri de vardır. Bu yargısal görevleri, denetim işlevini tamamlar bir nitelik taşımaktadır.

Sayıştay'ın (Corte di Conti) görevleri şunlardır:

- "Sayıştay, denetim işlevinin icrası sırasında yerel görevliler de dahil olmak üzere bir devlet memuru veya idarecinin kamu gelirlerini kurallara aykırı topladığını ya da Devlet hazinesine zarar verdiğini tespit ederse savcının gözetiminde yargı prosedürünü başlatır ve ilgililerin sorumlulukları tespit edilir".
- "Kamu malı ve kamu parasının hesaplarının yönetimi ile ilgili özel sorumluluğa sahiptir".
- "Sivil, asker ve savaş emeklileri ile ilgili kararlar verebilir" (http://www.corteconti.it/, 20.05.2016).

Sayıştay tarafından denetim sonuçları yılda bir kez Parlamentoya ve Bölgeler Konseyi'ne gönderilir. Parlamentonun ve Bölgeler Konseyi'nin raporları görüşmek gibi bir zorunluluğu yoktur. Raporların gönderilmesindeki amaç ise; yerel yönetimlerin mali yönlerini değerlendirmek ve bu suretle yasama organına yerel yönetimleri ilgilendiren konulara ilişkin çıkaracağı kanunlarda yardımcı olmaktır (http://www.corteconti.it/, 20.05.2016).

Dairece, harcamalar, yerel yönetimlerin homojen grupları ve her faaliyet alanı için nicel ve nitel veriler cinsinden değerlendirilir. Yıllık raporuna ilaveten Daire, her iki Meclise de ya da talebi üzerine ya da kendi inisiyatifiyle yerel yönetimlere ilişkin olarak çeşitli konular hakkında ara raporlar sunabilir (Köse, 2007: 146).

İtalyan Anayasası'nın 125.maddesinde Cumhuriyet kanunları tarafından belirlenmiş sınırlar çerçevesinde bölgenin idari eylemleri devlet tarafından kontrol edilir denmektedir. Bu düzenleme 2001 yılında 3/2001 karar ile iptal edildi.

İçişleri Bakanlığı, belediye bütçesini uzun dönemli harcamalar, kamulaştırma ve çeşitli yatırımlar konusunda denetlemektedir. İtalya'daki belediyelerin geniş kapsamlı yetkileri olmasına rağmen yine de merkezi yönetimin kontrolündedirler (Koçak, 2013: 404).

3.2.4.2.Yargısal Denetim

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yolu yargısal denetimdir. Yargı denetimi, hukuk devletinin bir gereği olarak her türlü eylem ve işlemlere karşı benimsenmiş bir denetimdir. Yerel yönetimler için çoğu zaman teminat teşkil eden yargı denetimi, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik ve istikrar kazandırmanın yanı sıra tartışmaları da önlemektedir. Yargı denetimi yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine karşı yerel halkın güvencesi olurken, yerel yönetimler için de merkezi yönetimin yanlış ve keyfi davranış kararlarına karşı koruma işlevi görmektedir.

İtalya'nın üniter bir yapıya sahip olmasından dolayı, yerel yönetimler üzerinde ağır bir vesayet uygulamasının olduğu göze çarpmaktadır. İtalya'da yargı denetiminin yerel yönetimler üzerindeki etkisi İtalyan Anayasası'nın 125.maddesi "bölgenin işlemleri üzerinde vesayet denetimi cumhuriyet kanunları ile belirlenen usul ve esaslar içerisinde devlet organlarınca yerine getirilir; bu amaçla idari yargı organları oluşturur demektedir. Anayasa'nın bu maddesine istinaden İtalya'da mahalli idarelerin işlem ve eylemleri daha çok Anayasa ve diğer kanunlara uygunluk bakımından merkezi idarece veya onun adına oluşturulmuş komisyonlar aracılığıyla kontrol edilmektedir" (1948 İtalyan Anayasası, m.125).

"Bölgelerin idari eylem ve işlemleri de bölge valisinin başkanlığında hâkimlerden, memurlardan ve uzmanlardan oluşan bir denetim komisyonu tarafından denetlenir. İl ve belediyelerin idari işlem ve eylemleri üzerindeki denetim ise, bölgesel bir organ olan bölge denetim komitesi tarafından yapılır. Bu komisyon hukuk profesörleri, memurlar, hâkimler gibi uzmanlar arasından bölge elçisince seçilir. Komisyon, idari işlemlerin hukuka uygunluğu açısından denetim yapar. Denetim meclis kararları üzerinde yapılır".

Yürütme organının kararları, yerel yönetim meclisinin, yürütme kurulunun veya meclis üyelerinden bir kısmının talep etmesi üzerine denetime tabi tutulmaktadır.

Karaların denetime tabi tutulması sonucunda 20 gün içinde komite tarafından iptal edilmeyen kararlar yürürlüğe girmiş sayılır.

"Belediye veya il meclisi, Anayasaya aykırı işlemler yapmaları, yasaları ciddi olarak ihlal etmeleri, ciddi bir kamu saikinin bulunması, yürütme kurallarını veya siyasi sorumluyu 60 gün içinde seçmemeleri halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile fesh olunur".

Yerel ve bölgesel yönetimler üzerine yapılan birçok reformdan sonra 1948 İtalyan Anayasası yerel özerklikleri tanımıştır. 1970 seçimleri ile de desteklenen bölge, il ve belediyelerin siyasi otoriteden özerkliği, özellikle idareyle ilgili görevleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bunun yanında yerel ve bölgesel yönetimler resmi kaynaklardan elde ettikleri finansman sonucunda da kısmi olarak mali özerkliği sağlamış olmaktadır (Londonchamber, 2011: 8).

1980'li yıllardan 1990'ların başına dek yerel kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin birçok problemle karşılaşılmıştır. Bu problemler kendisini bütçe açıkları ve mali kayıplardan olarak göstermiştir. 1990'lı yılların kriz öncesi reform uygulaması ile birlikte yaşanan bu sorunlar sert ve sistemli bütçe uygulamalarıyla ortadan kaldırılmaya çalışılmıştır. Yapılan çalışmalar ve düzenlemelerle kamu hizmetlerinin sunumunda ortaya çıkan mali dengesizlikler giderilmeye çalışılmış ve yerel otoritelerin davranışları üzerinde de koordinasyon sağlanabilmiştir (Bognetti&Robotti, 2007: 432-433).

3.2.5.TÜRKİYE VE İTALYA'NIN YEREL VE BÖLGESEL YÖNETİMLERİNİN VESAYET YÖNÜNDEN KARŞILAŞTIRILMASI

Bu bölümde İtalya ve Türkiye'deki yerel yönetimler genel olarak görev, hukuki yapı, mali yapı, yerel özerklik, idari vesayet denetimi, mali denetim ve yargı denetimi açısından karşılaştırılacaktır. İtalya'da yerel yönetimler üzerinde parlamento denetimi yapılmadığı için karşılaştırma yapılamayacağından dolayı Türkiye'nin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı parlamento denetimi bu çalışmada ele alınmamıştır.

3.2.5.1.Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Hukuki ve İdari Açıdan Karşılaştırılması

Yerel ve bölgesel yönetimler, "kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânına, serbest karar alma organları olan idari ve mali özerkliğe sahip olan kuruluşlardır". Merkezi yönetim yerel ve bölgesel yönetimlere özerklik vermek konusunda pek istekli olmasa da zamanla bu kuruluşların önemi anlaşılmış ve özerkliklerinin kapsamı genişletilmiştir. Yerel ve bölgesel yönetimlere özerklik verirken onlar üzerinde uygulanan idari vesayet denetiminin sınırlarını da iyi belirlemek gerekmektedir. Çünkü özerklik ve denetim ters orantılı kavramlardır. Bu nedenle yerel ve bölgesel yönetimler üzerinde yoğun vesayet denetimi uygulanması durumunda bu kuruluşların özerkliği zedelenmektedir. Bu bölümde İtalya ve Türkiye yerel yönetimlerin hukuki ve idari yapısı ve idari vesayet denetimi ayrıntılı bir şekilde ele alınarak karşılaştırılacaktır.

Türkiye'de bugünkü anlamda hukuki niteliklere sahip yerel yönetimler Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilmiştir. Bugün yerel yönetim birimleri anayasal birer kuruluş olarak varlığını sürdürmektedir. 1982 Anayasası'nın 123.maddesindeki "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır" ifadesinden sonra 127.maddesinde "Mahalli İdareler" başlığı altında yerel yönetimlerle ilgili temel esas ve ilkeler düzenlenmiştir. Anayasamızın 127.maddesine göre, "mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir". Yine bu kanunda "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ve yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir ve bu idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır" demiştir (1982 Anayasası, m.123 ve 127).

Türkiye'de yerel yönetimler, 5302 sayılı İl Özel idaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu ile

düzenlenmiştir. Köy Kanunu dışındaki yerel yönetim kuruluşları Avrupa Birliği uyum sürecinde yeniden düzenlenmiş ve bugünkü halini almıştır.

1921, 1924 ve 1960 tarihli Anayasalara göre 1982 Anayasası'nın getirmiş olduğu yenilik yerel yönetimlerin organlarının seçimle iş başına gelmesini güvence altına almasıdır. Bu yenilik hem demokrasi anlamında hem de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üyesi olan Türkiye için yerel yönetimlerin özerkliği bağlamında önemli bir adım olduğu söylenebilir. Bunun yanında Anayasa'nın getirdiği diğer hükümlerle demokratik özgürlükleri sınırlayıcı ve kısıtlayıcı bir özellik arz ettiği de göz ardı edilemez (Ulusoy, 2001: 119).

Ulusal birliğini tamamlayarak 1865 Kararnamesiyle üniter devlet biçimine geçen ve 1948 Anayasası ile demokratik rejimi kabul eden İtalya'da bugün beş özel statülü on beş tane de olağan statülü bölge bulunmaktadır. Bugünkü noktaya gelene kadar yerel ve bölgesel özerklikler bağlamında birçok mücadele verilerek ve anayasada reformlar yapılmıştır.

İtalya'da yerel yönetimler Anayasa'nın Beşinci Bölümü'nde 114-133.maddelerinde düzenlenmiştir. Bunun yanında özel statülü beş bölge olan Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Haut Adige, Friuli Venezia Giula, Sicilya için de anayasal düzenlemeler yapılmıştır.

İtalyan Anayasası'nın 114.maddesinde yerel yönetimler "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" şeklinde tanımlanmıştır. Bölgelere ve yerel yönetimlere tanınan bu özerkliklere karşın Anayasada devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesi varlığını korumaya devam etmektedir. Bu üniter yapı korunurken bir yandan da yerel ve bölgesel yönetimlere önemli yetkiler verilmeye devam edilmiştir.

İtalya'da il yönetimi biçimsel yönden bizdeki il özel idaresinin benzeridir. Belediye yönetimi de yine biçimsel yönden bizdeki belediye yönetimiyle karşılaştırılabilir. Bu benzerliklerin bütünüyle biçimsel olduğu, yetkiler ve işlevler bakımından birçok

önemli farklılıkların olduğu gözden kaçırılmamalıdır. Ayrıca İtalya'da beşi özel on beşi olağan olan üzere toplamda var olan yirmi bölge yönetimine benzer bir yapı Türkiye'de bulunmamaktadır.

İtalya, yerel ve bölgesel yönetimlere büyük ölçüde özerklik vermiş olsa da üniter devlet yapısını halen korumakta ve devam ettirmektedir. Üniter yapılı bir devlet olmanın gereği de yerel ve bölgesel yönetimlerin yerel özerkliğini kanunlarla koruyarak ve kanunlarla sınırlandırılmış yetkiler çerçevesinde denetleyerek ülkenin birliğini ve bütünlüğünü korumaktır. İtalya'da bölgeler üzerindeki vesayet denetimi her ne kadar en aza indirilmiş olsa bile yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayet denetimi devam etmektedir. 90'lı yıllardan itibaren birçok reform yapan İtalya AYYÖŞ'ün ilkelerini uygulamaya geçirerek yerel ve bölgesel yönetimleri daha özerk hale getirmiştir.

İtalya'da 1993 yılından başlayarak günümüze kadar yapılan reformlar sonucunda bölgesel ve yerel yönetimler önemli yetkiler elde etmiştir. İlk başta bölgesel yönetimlere özerklik verilmesinden ülkenin bütünlüğünün bozulacağından korkulsa da sonrasında merkezi yönetimin hizmetleri yerine getirmede zorluklar yaşaması ve ülkedeki kuzey-güney ayrımına ülke bütünlüğü içerisinde çözüm bulunmak istenmesi sonucunda bölgesel yönetimler önemli derecede özerklik elde etmiştir. Merkezi yönetim, bölgesel yönetimlerin yasalarının çerçevesini çizebilmekte ve bunun dışında bölge yönetimlerine müdahalede bulunamamaktadır. Ancak bu üstünlük sadece özel statülü beş bölge için geçerli değildir. Cumhuriyet yasası bölgelerin yasalarının çerçevesini çizer ve ayrıntıya inemez. Bu demek oluyor ki olağan bölgeler ulusal yasamanın altında bir yasama yetkisi kullanmaktadır. Özerk bölgeler temel hak ve hürriyetler bakımından Cumhuriyet Anayasası'na uygun olmak zorundadır.

Bölgesel yasama, merkezi yönetimden onay almadan yasama işlevini yerine getirebilmektedir. Bu da bize Cumhuriyet Anayasası'nın bölgeler üzerinde hiçbir denetimi kalmadığını göstermektedir. Merkezi yönetim bölgelerin idari işlem ve eylemleri üzerinde sadece hukukilik denetimi yapabilir. Bu noktada merkezi

hükümetin bölgesel yönetimler üzerinde sadece hukukilik denetimi yapabilmesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluk göstermektedir. Cumhuriyet Anayasası'nın sadece genel çerçeveyi çizmesi ve bazı konular dışında müdahale edememesi gerçek anlamda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ifade ettiği özerkliğe uygunluk göstermektedir. Ülke genelinde var olan demokrasinin ancak yerelde başlayarak var olabileceğini kabul edersek bu noktada İtalya demokratik bir yönetimin var olabilmesi için önemli değişiklikler yaparak yerel ve bölgesel özerkliği genişletmiştir.

İtalya'da yeni bir bölgenin kurulması, bölgelerin birleştirilmesi ya da bir bölgeden ayrılmak durumu söz konusu olduğunda Anayasa'nın 132.maddesine göre referandum yoluyla halka danışılarak karar alınması gerekmektedir ve bu durum Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın ilkesine uygunluk göstermektedir. Türkiye'de de 1982 Anayasası'na göre böyle bir durum olduğunda o yerde yaşayan halka sorulması gerekir. 6360 sayılı Kanunla 30 İl Özel Yönetiminin yanında, 16.082 köyün ve 1582 belde belediyesinin de tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 1582 belediyeden 52 ildeki 559 tanesinin nüfusu 2.000'in altında olduğu için tüzel kişilikleri kaldırılmış; 1023'ünün statüsü ise anakent belediyesi olan 29 ilde mahalleye çevrilmiştir.

Bu durumda belde belediyelerinin bir bölümünün kaldırılması kamu hizmetinin verimliliği yönünden yararlı sayılsa bile, köyün bir ekonomik ve toplumsal birim olarak varlığına yasayla son vermek kolay bir şekilde savunulamaz ve bu kararın alınmasında o yerde yaşayan halkın oyuna başvurulmamış olması da başlı başına Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın her türlü sınır değişikliğinde halkın oyuna başvurulması zorunluluğu ilkesine ters düşmektedir. Bunun yanında yasanın hazırlanma sürecinde, Şart'ın öngördüğü doğrultuda, "kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, üniversitelerin, sivil toplum örgütlerinin" ve araştırma kurumlarının görüşlerine başvurulduğuna dair veriler de bulunmamaktadır (Keleş, 2016: 21) . İtalya'da il sınırında değişiklik yapılmak istendiğinde ya da yeni iller kurulmak istendiğinde Anayasa'nın 133.maddesine göre, önce bölge ile görüşülecek komünlerin talebi üzerine ülkenin anayasasına göre düzenleme yapılabilmektedir.

Burada önemli olan nokta bölgelerde olduğu gibi yerel yönetimlerle ilgili sınır değişikliği olduğunda da merkezi yönetimin buna müdahale etmemesi ve bu durumu bölge yönetimi ve yerel yönetimlerin kendi sınırları içinde çözmesine olanak sağlamasıdır.

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul ettiği maddeleriyle birlikte yerel yönetimlerin özerkliğini güvence altına almayı taahhüt etmiştir. Ancak Türkiye'nin Şart'ın ilkelerini uygulamaya geçirmekte pek başarılı olduğunu söyleyemeyiz.

Türkiye'nin içinde bulunduğu siyasi-sosyal durum ve ülkenin bölünmesinden çekinilmesi yerel yönetimlere verilen özerkliği sınırlandırmakta ve yerel yönetimler üzerinde ağır vesayet denetimi uygulanmaktadır. 1960'lı yıllardan bugüne kadar ülkemizde kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısını değiştirmek için birçok reform yapılmıştır. Ancak yapılan bu reformlar önemli değişikliklere yol açmamıştır. 2000'li yıllardan sonra yapılan yasal düzenlemeler merkeziyetçiliği azaltacak köklü değişikliklerdi ancak bu düzenlemelerin getirdiği bazı değişiklikler anayasaya aykırı görülerek iptal edildi, diğer düzenlemelerde pek başarılı olamadı (Uygun, 2015: 1). 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yoğun vesayet denetimi her ne kadar yumuşatılmaya çalışılsa da 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile yerel yönetimlerin özerkliği sınırlandırılmış ve yerindelik (subsidiarite)ilkesi göz ardı edilerek yerelde merkezileşmeye gidilmiştir.

Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın denetimle ilgili olan maddesine çekince koymuştur. Şart'ın 8.maddesinin üçüncü fıkrasında yerel yönetimlerin yönetsel denetimini yapan yönetimin karışmasının korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılması önemle ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliğini merkezi yönetimin yoğun vesayetinden koruyacak olan bu maddeye Türkiye'nin çekince koyması yerel yönetimlerin özerkliğini tam anlamıyla sağlayamaması ve koruyamaması anlamına gelmektedir. Yerel yönetimler, özerk ve halka hizmet veren birimler olmaktan çok merkezi yönetimin taşra teşkilatları

konumuna getirilmektedir. Merkezi yönetimin keyfi davranışlarının önüne geçilebilmesi için yerel yönetimlerin denetiminin sınırları çok iyi belirlenmeli ve anayasal olarak güvence altına alınmalıdır.

Türkiye'de merkezi yönetim, yerel yönetimleri yerindelik denetimiyle de denetlemektedir. Yerel yönetimlerin yerel düzeyde aldığı kararların ya da yaptığı etkinliklerin yerinde olup olmadığını, toplum yararına uygun düşüp düşmediğini denetlemektedir. Ancak yerindelik denetimi yerel yönetimlerin özerkliğini kısıtlayıcı bir denetimdir. 1982 Anayasası'nda yerel yönetimlerin denetimi bağlamında "toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" ifadeleri yer almaktadır. Bu ifadeler açık ve net olmadığından merkezi yönetime geniş bir denetim yetkisi tanıyarak yerel yönetimlerin özerkliği sınırlamaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57.maddesinde ifade edilen merkezi hükümetin yerel yönetim birimi olan belediyenin yerine geçerek karar verebilmesi ve hizmetleri yerine getirebilmesi oldukça yoğun bir vesayet denetimidir. Hizmetlerin aksamaması için merkezi hükümetin bir müdahalesi gibi görülse de ciddi anlamda yerel yönetim biriminin özerkliğini sınırlamaktadır.

İl genel meclisinin tarafından alınan kararların kesinleşmesi için en geç beş gün içinde valiye gönderilmelidir. Valiye gönderilmeyen kararlar kesinleşmemektedir ve vali hukuka aykırı gördüğü kararları geri gönderebilir ve meclis kararın kesinleşmesinde ısrar ederse vali idari yargıya başvurabilmektedir. Burada il genel meclisi kararlarını valinin onaylama şartı ortadan kalkmıştır. Ancak meclisin kararında diretebilmesi için artık basit çoğunlukla değil mutlak çoğunlukla kararı kabul etmek zorundadır. Yeni kanunla valinin konumu eskiye oranla güçlenmiştir ve bu durum AYYÖŞ'e uygunluk göstermemekte ve ağır bir vesayet denetimi içermektedir.

5393 sayılı Kanun, belediye meclisinin kararlarının mülki idare amiri tarafından onaylanmasına son vermektedir. Bunun yerine "mülki idare amirine, belediye meclisinin kararlarını hukuka aykırı görmesi durumunda bu karara karşı yargı mercilerine başvurma yetkisi vermektedir". Bu durum da yerel yönetimlerin

özerkliği bağlamında önemlidir ve Kanun belediye meclisi kararlarını AYYÖŞ'ün de ifade ettiği gibi sadece hukukilik denetimine tabi tutmaktadır. Meclisin aldığı kararların en büyük mülki amirin kararıyla yürürlüğe girmesi zorunluluğunun kalkması da vesayet denetiminin sınırı açısından önem taşısa da tartışmaya açık bir konudur.

Yerel yönetim meclislerinin fesh olması İtalya'da Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile olurken Türkiye'de valinin bildirmesi üzerine Danıştay kararı ile olmaktadır. İtalya'da bölge yönetimleri olduğu için yerel yönetimler üzerinde hukuki denetimi bölge denetim komitesi yapmaktadır. Bölge yönetimleri üzerindeki denetim ise denetim komitesi tarafından gerçekleştirilmektedir. Türkiye'de bölge yönetimleri olmadığı için böyle bir durumdan söz edemiyoruz.

Türkiye'de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayet denetimi devam etmektedir. 2004 ve 2005 yıllarında çıkarılan kanunlarla bu durum yumuşatılmaya çalışılsa da çıkarılan yeni kanunla (6360 sayılı Kanun) merkezileşme güçlendirilerek yoğun vesayet denetiminin devam ettirilmeye çalışıldığını görmekteyiz. Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış olsa da merkezi yapısının güçlü konumundan dolayı Şart'ın ilkelerini uygulamaya geçirememiştir. Ancak İtalya'yı incelediğimizde üniter yapılı bir devlet olmasına rağmen bölgesel yönetimlere ve yerel yönetimlere önemli yetkiler vermiş ve özerklik alanlarını genişletmiştir. İtalya'da Türkiye'nin çekindiği gibi bir bölünme yaşanmamıştır ki zaten İtalya diğer Avrupa ülkelerinde olduğu gibi bütünleşme yanlısı bir politika izlediği için yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliklerini anayasal güvence altına almış ve kapsamını genişletmiştir. Türkiye'de üniter yapı altında yerel yönetimlere daha fazla özerklik tanımalı ve Anayasayla da bu durumu güvence altına almalı ve bu durumu uygulamaya geçirmelidir.

3.2.5.2.Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Görevleri Açısından Karşılaştırılması

İtalya ve Türkiye Cumhuriyetlerin kurulması üniter yapının oluşması aşamasında Fransız Bonapartist merkeziyetçi yapılanmayı örnek almışlardır. İki ülkede de kamu

yönetimi merkeziyetçi olarak yapılanmıştır. Ancak iki ülkenin de sahip olduğu merkeziyetçi yapılanma yapılan reformlarla zaman içerisinde aşındırılmıştır. İtalya'da bölgesel ve yerel yönetimlere verilen özerklikler, görev ve yetkilerle önemli bir aşama kat edilmiştir. Türkiye'de yaptığı reformlarla İtalya gibi yerel yönetimlere özerklik ve yetkiler vererek bu sahip olduğu yoğun merkeziyetçi yapıyı aşındırmaya çalışmıştır. Ancak Türkiye İtalya gibi istikrarlı bir yolda ilerleyememiş 2005 yılında çıkardığı kanunlarla yerel yönetimlere sağladığı özerklik alanını genişletse de 2012 yılında çıkardığı 6360 sayılı kanunla yine merkezi yapısını korumaya devam etmiştir. İki ülkenin yerel ve bölgesel yönetimlerinin görevlerini ele aldığımızda; İtalya'da bölge yönetimlerinin görevleri; "sağlık ve sosyal yardım, yerel müze ve kütüphanecilik, turizm ve otelcilik endüstri hizmetleri, bölge içi ulaşım ve şehircilik hizmetleri, tarım ve ormancılık, kent ve kır polisi hizmetleri, itfaiye ve pazar yerleri hizmetleri" ve kanunlarla verilen diğer görevleri yerine getirmektedir.

İl yönetimleri ise; "bütçenin belirlenmesi ve yönetimi, vergi ve harç oranlarının belirlenmesi, ortaokul ve liselerin desteklenmesi, yolların yapımı ve tamiri, çevresel koruma ve sosyal hizmetlerin görülmesi, kamusal düzenin korunmasıdır".

Belediye yönetimlerinin görevlerine gelince; sağlık işleri, toplumsal yardım, halk konutları, bayındırlık işleri, pazar ve fuar yerleri, fiziksel planlama, tarihsel anıtların korunması, yerel polis, kitle taşımacılığı, kamusal altyapılar, afet kurtarma ve yardım işleri, dinlenme ve kültür tesisleri, okul, yol yapımı, bakım ve onarımı, nüfus ve seçim kütüklerinin tutulması, harç ve vergilerin toplanmasıdır.

2001 yılında yapılan reformlar sonucunda bölgesel ve yerel yönetimlerin yetkileri artırılmıştır ve bu yeni durumda belediyeler, iller ve metropoliten kentler kendilerine verilen görevleri yerine getirmede ve örgütlemede düzenleme yetkisine sahip olmuştur. Bu düzenlemeyle yerel yönetimlerin kural koyma yetkisi de genişletilmiştir. Sonuç olarak da yerel yönetimlerle bölge ve devlet arasındaki hiyerarşik ilişki ortadan kalkmıştır. İtalya ve Türkiye yerel yönetimlerin görevleri yönünden karşılaştırıldığında İtalya'daki durumun aksine Türkiye'de yerel olan birçok görevi merkezi yönetim yerine getirmektedir.

Tablo 6: İtalya ve Türkiye'de Hizmetlerin Hangi İdarelerce Yerine Getirildikleri Karşılaştırılması

Hizmetler	İtalya	Türkiye
Eğitim	Bölge/Yerel	Merkez
Sosyal Refah	Bölge/Yerel	Merkez/Yerel
Sağlık Hizmetleri	Bölge/Yerel	Merkez/Yerel
Kültür ve Spor	Bölge/Yerel	Merkez/Yerel
Kamu Hizmetleri[1]	Yerel Yönetimler	Merkez/Yerel
Çevre ve Umumi Temizlik	Bölge/Yerel	Yerel Yönetimler
Trafik ve Ulaşım	Bölge/Yerel	Merkez/Yerel
Kentsel Gelişim[2]	Bölge/Yerel	Merkez/Yerel
Genel İdare[3]	Bölge/Yerel	Merkez

Kaynak: Toksöz vd., 2009: 94-95.

[1]Su Şebekesi, Kanalizasyon, Elektrik, Gaz.
[2]Şehir planlaması, Bölgesel planlama, Yerel ekonomik kalkınma, Turizm.
[3] İdari Görevler (izin belgeleri, vs.), Diğer devlet idari görevleri (seçim kaydı vs.), yerel polis, İtfaiye, Sivil savunma ve Tüketicilerin korunması.

Tabloda 5'de görüldüğü gibi İtalya'da birçok görev merkezi yönetim tarafından bölgesel ve yerel yönetimlere verilmiş ve merkezi yönetimin iş yükü azalmıştır. Türkiye'de ise eğitim, polis, karayolları gibi hizmetler sadece merkezi idare tarafından yerine getirilirken konut, sosyal hizmetler, kütüphane ve müze ile planlamaya yönelik görevler hem yerel hem de merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir. Yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi gereken görevlerin merkezi yönetim tarafından yapılması yerinden yönetim ilkesine ters düşmektedir.

Tablo 7: İtalya ve Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Görevleri Açısından Karşılaştırılması[4]

	İTALYA	**TÜRKİYE**
İLLER İtalya'da iller: "Bölge yönetimi ile belediye yönetimi arasındaki orta seviyede bir idari bölünme olarak idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim kuruluşlarıdır" . Türkiye'de il özel idaresi: "İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir".	-Bütçenin belirlenmesi ve yönetimi, -Vergi, harç oranlarının belirlenmesi, -Ortaokul ve liselerin desteklenmesi, -Yolların yapımı ve tamiri, -Çevresel koruma -Sosyal hizmetlerin görülmesi, -Kamusal düzenin korunması.	-İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binaların yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapar. -Gençlik, spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret -Çevre düzeni planı (Belediye sınırları ile il sınırı olan BŞB hariç). -Bayındırlık ve iskan -Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi

[4] İtalya'da bölge, belediyelerden ve illerden daha geniş alana sahip, yasama ve idari yetkileri ve aynı zamanda seçilmiş organları olan özerk coğrafi birimlerdir. Türkiye'de bu anlamda karşılığı yoktur.

		-Kültür, sanat ve turizm -Sosyal hizmet ve yardımlar -İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım -Orman köylerinin desteklenmesi ağaçlandırma, park ve bahçe tesisi (belediye sınırları dışı).[5]
BELEDİYELER İtalya'da belediyeler: "Yasalarca belirlenen ilkeler çerçevesinde özerk yapıya sahip illerden küçük yerel yönetim kuruluşlarıdır". Türkiye'de Belediye:" Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur".	-Sağlık işleri -Toplumsal yardım -Halk konutları -Bayındırlık işleri -Pazar ve fuar yerleri -Fiziksel planlama -Tarihsel anıtların korunması -Yerel Polis -Kitle taşımacılığı -Kamusal altyapılar -Afet kurtarma ve yardım işleri -Dinlenme ve kültür tesisleri -Okul, yol yapım, bakım ve onarımı -Nüfus ve seçim kütüklerinin tutulması -Harç ve vergilerin toplanması	-Kentsel altyapı -Coğrafi ve kent bilgi sistemleri -Çevre ve çevre sağlığı -Temizlik ve katı atık -Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans -Şehir içi trafik; defin, mezarlık, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar. -Konut -Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım -Gençlik ve spor orta öğrenim öğrenci yurtları ve devlet okullarının yapımı, bakımı ve onarımı -Sosyal hizmet ve yardım -Meslek ve beceri kazandırma

[5] Yasada çok sayıda görünen görev sayılmasına karşın fiili durumda bugün sadece, ilk ve orta öğretim kurumlarının fiziki altyapı, bina bölüm onarımı ile devlet protokol hizmetleriyle sınırlıdır.

		-Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetleri
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ/ METROPOL KENTLER İtalya'da Metropol Kent: "Bölgeler ve iller arasında yer alan idari ve mali özerkliğe sahip yerel yönetim kuruluşudur". Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi: "Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir".	-Yollar, trafik, -Ulaşım ve planlama, -Çevresel değerlerin korunması, -Su elektrik hizmetleri, -Ekonomik kalkınma, -Sağlık hizmetleri (daha geniş alanlarda), -Mesleki eğitim, okul hizmetleri -Kentsel hizmetler	-Stratejik planı, yıllık hedefleri, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak. - Nazım imar planı ve İmar planlarını ve uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak -BŞB tarafından yapılan ve işletilen alanlardaki işyerlerine ruhsat vermek ve denetlemek -Ulaşım ve toplu taşıma hizmetleri Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak -Yollar, meydan, vs. yapmak, yaptırmak -Çevresel değerlerin korunması -Sağlık hizmetleri -Altyapı hizmetleri

Kaynak: (Toksöz ve diğerleri, 2009: 91-98- 5302 sayılı Kanun, m.6, 5393 sayılı Kanun, m.14, 5216 sayılı Kanun, m.7).

Halka en yakın birimin ihtiyaçları gidermesi ve halka hizmet sunması gerekirken bunun merkez tarafından yapılmasının yerellik ilkesine uygun olmadığı söylenebilir. Anayasanın 127.maddesinde "yerel yönetimlerin halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulduğunu belirtmektedir". Türkiye her ne kadar Avrupa Yerel yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış olsa da şartın gerektirdiklerini tam anlamıyla yerine getirememektedir. İtalya ise, AYYÖŞ'ün tüm maddelerini imzalayan bir ülke olarak her geçen gün yerel ve bölgesel yönetimlere yetkiler vermekte onları daha özerk hale getirmektedir. Bu nedenle yerel ve bölgesel

yönetimler açısından iki ülkeyi karşılaştırdığımızda Türkiye yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, özerklikleri bağlamında İtalya'ya göre oldukça geriden gitmektedir. Yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin daha geniş kapsamlı olabilmesi için anayasal düzeyde reformlar yapılmalı ve yerel yönetimlerin özerklikleri güçlendirilmelidir.

3.2.5.3.Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Mali Kaynakları Açısından Karşılaştırılması

Bölgesel ve yerel yönetimler merkeze bağımlı olmadan kendi gelirleriyle görev ve sorumluluklarını yerine getirebildiklerinde mali açıdan özerk olduklarını söyleyebilmek mümkündür. Ancak yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olabilmesi idari özerkliğe göre daha zordur. Çünkü merkezi idare yerel yönetimlerin mali açıdan kendine bağımlı olmasını istemektedir. Bu nedenden dolayı da yerel yönetimler mali kaynak elde ederken çok fazla güçlükle karşılaşmaktadır. Bunun yanında yerel yönetimlerin etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık ilkelerini hayata geçirebilmeleri için görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınması gerekmektedir.

Yerel yönetimler görevlerini yerine getirmek için sadece merkezi yönetimin vereceği yardımlara bağımlı kalırsa mali açıdan ve idari açıdan özerk olamaz. Yerel yönetimlerin idari açıdan özerk olması kadar yerine getirecekleri görevleriyle orantılı mali kaynaklara sahip olmaları da özerklik açısından oldukça büyük önem taşımaktadır. Bunun nedeni, bir yerel yönetim biriminin gerçek anlamda özerk olmasını sağlayan en önemli faktörün mali konularda kendi kendine yetebilmesidir.

Merkezi idare vereceği yardımları siyasi yaptırım aracı olarak kullanabilir. Bu durumda da yerel özerklikten söz etmek pek mümkün olamamakla birlikte yerel yönetim birimlerinin merkezin taşra örgütünden pek de farkı kalmamaktadır. Merkezi idarinin verdiği yardımlara bağımlı olmak bölgesel ve yerel yönetimlerin çalışmalarını büyük ölçüde sınırlandırmaktadır. Bu birimler tanınan mali özerklik, anayasal olarak güvence altına alınmalıdır ki keyfilik ortadan kaldırsın.

İtalya üniter devlet yapısını koruyarak yerel ve bölgesel yönetimlere mali açıdan birçok yetki tanımıştır. Bölge yönetimlerinin görevleri, faaliyetleri anayasalarla güvence altına alınmıştır. 2001 yılında yaptığı reform ile durumu çok daha ileriye götürmüş ve bölgesel ve yerel yönetimlere gelir harcama özerkliği sağlanmıştır. Bununla birlikte yerel yönetimler anayasaya uygun olmak koşulu ve vergi sistemi ve merkezi yönetimin finansmanıyla ilişki içinde olmak koşuluyla bağımsız gelir kaynaklarına sahip olabilecekler, vergi koyabilecekler, vergi oranlarını artırabilecekleri ve vergi gelirlerini kendilerinin toplayabileceklerdir. Yapılan bu reformla bölgesel ve yerel yönetimlere önemli bir ölçüde mali özerklik tanındığını söylemek mümkündür.

İtalya'da yerel yönetimler borçlanabilmekte ve bunu için tahvil de çıkarabilmektedir. Çıkarılan tahvillere sınırlamalar getirilmiştir. Yerel idareler kendi gelirlerinin %25'ini aşamamaktadır. Yerel yönetimler sadece yatırım harcamalarını finanse etmek amacıyla borçlanabilmekte iken bu borçlanmaya devlet garanti vermemektedir.

Bunların yanında devlet yerel yönetimler arasındaki dengeyi sağlamak için onlara ilave kaynaklar sağlayabilecek ve onlar için özel önlemler alabilecektir. 2009 yılında yapılan reformlarla İtalya tam olarak mali federalizme geçmiş ve böylece yerel yönetimlerin öz gelirleri ile ulusal gelirlerden aldıkları paylar artırılırken, merkezi yönetim transferlerine olan bağımlılıkları azaltılmıştır. Bununla birlikte bölge yönetimlerine yapılan yardımların standart maliyet yönetimine göre yapılmasına karar verilmiştir. Devlet bu reformla sahip olduğu bazı gayrimenkulleri belediyelere vermiştir.

Türkiye'de ise, 1982 Anayasası yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır ifadesini kullanmıştır. Yerel yönetimler gelirlerinin yaklaşık olarak yarısından fazlasını genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paydan almaktadır. Bakanlar Kurulu, yerel yönetimlerin genel bütçeden aldığı payın oranını değiştirebilmekte ve bir de merkezi yönetim yerel yönetimlerin borçlanma ve yatırım politikalarına onaylama, izin verme gibi yetkileri nedeniyle onların finansman ve

yatırım politikalarını etkileyebilmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliğini olumsuz bir şekilde etkileyebilmektedir. Merkezi yönetim bu durumu yerel yönetimlere baskı aracı olarak kullanabilmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağını merkezden yapılan yardımlar oluşturmaktadır. Diğer gelir kaynakları ise borçlanma, öz kaynak geliri ve devlet yardımlarıdır. İl özel idarelerinin belediyelerde olduğu gibi vergi ve harç toplama konusunda henüz yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle il özel idareleri belediye yönetimine göre merkezi yönetime daha bağımlıdır.

Belediye Kanunu belediyelere, görev ve hizmetlerin gerektirdiği giderleri karşılayabilmek için borçlanma ve tahvil ihraç edebilme yetkisi vermiştir. Ancak bu yetki ulusal ekonomi üzerindeki etkileri ve Türkiye'nin uluslararası piyasalardaki itibarı dikkate alınarak sınırlandırılmıştır.

6360 sayılı Kanunla gelen düzenlemeyle yerel yönetimlerin payları yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle il özel idarelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı paylar %1.15'den %0.5'e düşürülmüştür. Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçeden aldığı paylar oransal olarak artış göstermiştir. Bu oran büyükşehir belediyelerinde %2,50'den %4,50'ye çıkarılırken, büyükşehir ilçe belediyelerinde %5'ten %6'ya çıkarılmaktadır. İl Özel İdareleri için azalan oran, Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri için artmıştır.

Yerel yönetimler için düzenlenen 5393 sayılı, 5302 sayılı ve 5216 sayılı Kanunlar ve Türkiye'nin AYYÖŞ'e olan yaklaşımı incelediğimizde Türkiye için İtalya'daki gibi mali özerklikten söz etmek pek mümkün görünmemektedir. İtalya yaptığı reformlarla mali özerkliğe doğru giderken Türkiye'nin bu konuda ilerlediğini söylemek oldukça güçtür. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olan iki ülkenin yerel yönetimlere sağladığı mali özerklik dereceleri de birbirinden oldukça farklılık göstermektedir. Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın mali özerklikle ilgili olan maddelerine ülkenin üniter yapısının bozulmasından çekindiği için özellikle çekince koymuştur. Türkiye'de yerel yönetimlerin gelirlerinin çok büyük bir bölümü halen daha merkezi idareden aldıkları paylardan ve yardımlardan

oluşmaktadır. Bu durum bu şekilde devam ettiği sürece yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerk olabilmesinden söz edebilmek pek mümkün görünmemektedir. Çünkü yerel yönetimlerin sadece idari açıdan özerk olması gerçek anlamda özerk olmaları anlamına gelmemekle birlikte mali açıdan merkezi hükümetin yardımlarına ihtiyaç duydukları ve kendi kendilerine yetemedikleri sürece görevlerini baskı altında olmadan yerine getiremeyecekler ve siyasi baskı aracı olmaktan kurtulamayacaklardır. Bu nedenle yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olabilmesi görevlerini en doğru şekilde yerine getirebilmeleri ve merkezi hükümete muhtaç olmamaları açısından oldukça önemlidir. Yerel yönetimlerin mali kaynak elde edebilmesi ve kendi kendilerine yetebilmesi için anayasal düzenlemeler yapılmalı ve merkezi idarenin bağımlılığından kurtularak gerçek anlamda özerk olabilmesi sağlanmalıdır.

Yerel yönetimler, görevlerini gerekli şekilde yerine getirebilmek için sahip oldukları mali kaynakları nasıl, nerede ve hangi amaçlarla kullandıklarını belirleyebilmek de oldukça önemli olduğundan yerel yönetimlerin mali kaynakları merkezi yönetim tarafından denetime tabi tutulmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimlerin mali denetimlerini hukuki açıdan Sayıştay denetlemektedir. Sayıştay Türkiye Büyük Millet Meclisi adına bu denetimi yapmakta ve elde ettiği raporları TBMM'ye sunmaktadır. Sayıştay bu dış denetimi yapılan mali işlemlerin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitini yapar. Sayıştay, yüksek bir denetim kurumundan beklenecek her türlü yetkiye ve imkâna sahiptir. Fakat faaliyet alanı oldukça geniş olması görevini verimli bir şekilde yerine getirebilmesini olumsuz şekilde etkilemektedir.

İtalya'da da mali denetim Corte de Conti (Sayıştay) tarafından parlamento adına yapılmaktadır. İtalya'daki Sayıştay da yerel yönetim hesaplarının doğruluğunu denetlemekte ve elde ettiği raporları parlamentoya sunmaktadır. Sayıştay hesaplarla ilgili yanlışlık olduğunu tespit ederse ilgili kişi adına tazmin çıkarabilmektedir. "Sayıştay yerel yönetimlerin yöneticileri üzerinde yaptırıma ve devlet muhasebesi ve kanunun belirlediği diğer konularda yargılama yetkisine sahiptir". Özellikle 1990'lı

yıllardan sonra İtalya mali denetime oldukça önem vermeye başlamıştır. Bu nedenle Sayıştay'ın yerel yönetimler üzerinde yaptığı mali denetim oldukça önemlidir.

İki ülke mali denetimleri açısından karşılaştırıldığında birbirine benzer özellikler gösterdiği görülmektedir. Ancak İtalya'daki Sayıştay denetimi daha etkili ve önemli bir yere sahiptir. İki ülkede de mali denetim Sayıştay tarafından yapılmakta ve sonuçlar parlamentoya sunulmaktadır. Bunun yanında Sayıştay'ın yargılama yetkisi de vardır. Görevleri açısından karşılaştırdığımızda da iki ülkenin Sayıştay'ının benzer görev ve yetkilere sahip oluğunu söyleyebiliriz. Ancak İtalya'da bölge yönetimleri olduğu için Türkiye'den farklı olarak yerel yönetimler üzerinde bir de Yerel Yönetimler Bölgeler Otoritesi de denetim yapmaktadır. Nüfusu 8.000'i geçen belediyelerin son muhasebe kayıtlarını inceleme zorunluğu vardır. Bölgesel Denetim Kurulu da (Comitato Regionale di Controllo) nüfusu 8.000'in altında olan belediyelerin borç ve kayıplarını içermeyen son muhasebe kayıtlarını denetlemektedir.

İtalya ve Türkiye'de yerel yönetimlerin mali denetimleri görüldüğü üzere birbirine benzerlik göstermektedir. İtalya'da bölge yönetimlerinin varlığı yerel yönetimler üzerinde Türkiye'den farklı olarak bir denetim mekanizması oluşturmaktadır.

3.2.5.4.Yerel ve Bölgesel Yönetimlerinin Yargısal Denetimleri Açısından Karşılaştırılması

Yargı denetimi, yönetimin dışında yer alan ve yerel yönetimler üzerinde uygulanan en etkili denetim yoludur. Yargı denetimi yerel yönetimler için çoğu zaman teminat teşkil etmektedir. Bu denetim, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine karşı yerel halkın güvencesi konumundadır ve yerel yönetimler açısından değerlendirdiğimizde ise merkezi idarenin yanlış ve keyfi davranış ve kararlarına karşı koruma işlevi görmektedir. 1948 tarihli yürürlükteki İtalyan Anayasası 125. maddesinde "yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinin Anayasa ve diğer kanunlara uygunluk bakımından merkezi idare tarafından veya onun adına oluşturulmuş komisyonlar aracılığıyla kontrol edilmektedir" şeklinde ifade edilmektedir.

Bölge yönetimlerinin idari eylem ve işlemleri bir denetim komisyonu tarafından denetlenmekte iken il ve belediye yönetimlerinin idari işlem ve eylemleri üzerinde bölge denetim komitesi denetim yapmaktadır. Bu denetim komisyonları idari işlem ve eylemlerin hukuka uygunluğunu denetlemektedir.

> *"Yerel yönetimlerde yürütme organının kararları, yerel yönetim meclisinin yürütme kurulunun veya meclis üyelerinden bir kısmının talebi üzerine denetime tabi tutulur. Belediye veya il meclisi, Anayasaya aykırı işlemler yapmaları, yasaları ciddi şekilde ihlal etmeleri, ciddi bir kamu saikinin bulunması, yürütme kurallarını veya siyasi sorumluyu 60 gün içinde seçmemeleri halinde Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile fesh olunur".*

Türkiye'de ise 1982 Anayasası'nın 125. Maddesinde; "idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu ve yapılan bu denetimin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğu ifade edilmektedir". Türkiye'de yargı denetiminin kullanılması ilk olarak yargı organı dışındaki bir makam tarafından vuku bulmaktadır ve bu makam merkezi yönetimden olabileceği gibi halktan da bir kimse ya da başsavcı olabilmektedir.

Yerel yönetimlerin yaptığı işlemlerin menfaati ihlal edilenler tarafından işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmesi yargı organlarından istenebilir. Bu durumda da yerel yönetimler seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybedebilmektedir. Türkiye de de İtalya'da olduğu gibi il ve belediye meclisleri seçilme yeterliliğini kaybetmeleri durumunda valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından fesh olunur.
İtalya ve Türkiye'yi yargı denetimleri bağlamında karşılaştırdığımızda iki ülkenin benzerlik gösterdiğini söyleyebiliriz.

SONUÇ

Tez çalışmasında İtalya ve Türkiye'nin yerel yönetim yapıları genel ülke yönetimi de göze alınarak idari vesayet denetimi bağlamında ele alınmış, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış olan ve dünyadaki yerel yönetim sistemleri içinde Hesse ve Sharpe'nin tipolojisi olan; yerel yönetimleri anayasal olarak güvence altına alan, merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi uygulanan "Franco" grubu kategorisini paylaşan iki ülke arasında yerel yönetimlerle devlet ilişkilerinin kuruluş ve işleyişi açısından oldukça büyük farklar olduğu görülmüştür. Bu çalışmanın amacı üniter yapıya sahip olmasına rağmen yerel ve bölgesel yönetimlere önemli yetkiler devrederek onların özerklik alanlarını genişleten İtalya'nın, tarihinde benzer yönetim yapısına sahip olan ve yerel yönetimlere ihtiyatla yaklaşan Türkiye'ye örnek olup olamayacağı sorusuna cevap bulmaktı.

Yerel yönetimlerin bir siyasal sistem içindeki varlığı demokrasinin gelişmesi, temsiliyet ve katılımın artması, yerel sorunlara hızlı çözümler bulunması, etkin, verimli hizmetin sağlanabilmesi açısından oldukça önemlidir. Günümüzde hemen hemen bütün devletlerde yerel yönetimler farklı özerklik ve yetkilerle varlığını sürdürmektedir. Merkezi yönetim içerisinde yerel yönetimlerin önemli bir yere sahip olması aynı zamanda bu kuruluşların sahip olduğu görev ve yetkileri, özerklik derecelerini ve denetimlerinin sınırlarını da önemli kılmaktadır.

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin yükünü hafifleteceğini ve yerel halkın ihtiyaçlarına en iyi şekilde cevap verebileceğinin üzerinde duran Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, özerk yerel yönetimlerin nasıl olması gerektiğini açıklayarak yerel yönetimlerin mali ve idari özerkliğini sağlayacak ilkelerin üye ülkeler tarafından benimsenmesini ve hayata geçirilmesini sağlamaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde, İtalya'nın yönetim tarihi ve katı merkeziyetçi yapısından bugünkü yerel ve bölgesel yönetimlere özerklik tanıyan 20 özerk bölgeli yapıya nasıl dönüştüğü incelenmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde Türkiye'nin yönetim tarihi, yerel yönetim sistemi ve özellikle 2000'li yıllarda yapılan reformlar sonucunda gelinen durumu ve merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki yoğun vesayet denetimi, yerel özerklik ilişkisi bağlamında ele alınarak incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın tanımladığı yerel özerklik bağlamında İtalya ve Türkiye'de yerel yönetimlerin bugün geldiği nokta ve merkezi hükümetin yerel ve bölgesel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet denetimi, mali denetim ve yargı denetimi karşılaştırmalı olarak incelenmiştir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı tüm maddelerini onaylayarak 1990 yılında imzalayan ülkelerden biri olan İtalya anayasal düzeyde yaptığı bir çok reformla yoğun merkeziyetçi eğiliminden vazgeçmiş ve Anayasası'nın 5.maddesinde Cumhuriyetin bir olduğunu ve yerel özerklikleri tanıdığı ifade edilmiştir. Anayasa'nın 114. maddesinde ise İtalya'nın yerel ve bölgesel yönetimleri anayasa ile güvence altına alınmıştır.

Türkiye'de 1988 tarihinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı bazı maddelerine çekince koyarak imzalamıştır.1982 Anayasası'nın127. Maddesinde "yerel yönetimler il, belediye ve köy olarak sayarak ve merkezi idarenin, yerel yönetimler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şeklinde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunu ifade etmiştir".

Türkiye'de 1980'lerden itibaren yerel yönetimlerle ilgili birçok önemli değişiklik yapılmıştır. Özellikle 2000'li yıllarda çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yerel yönetimler ile ilgili önemli değişiklikler yapılarak yerel yönetimlerin özerkliklerinin kapsamı genişletilmiştir. Ancak uygulamada yapılan bu reformlar yerel yönetimlerin özerkliğini gerçek anlamıyla sağlayabilmek için yeterli olamamıştır. Bunun yanında 2012 yılında çıkarılan "6360 sayılı 'On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi

Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun' Türkiye'nin yerel yönetim sisteminde, idari yapılanmada, mali kaynakların dağıtımında, siyasal coğrafyada, yerel hizmetlerin sunumunda ve imar planlama düzeninde köklü değişikler getirmiş" ve yerel yönetimlerin özerkliklerini önemli ölçüde sınırlandırmıştır. 6360 sayılı Kanun'la birlikte Büyükşehir Belediyeleri'nin sayısı 30'a çıkarılmış ve büyükşehir belediyelerinin kurulduğu yerlerde İl özel idareleri kaldırılmış, köyler ve beldeler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu kanunun getirdiği birçok değişiklikle yerel yönetimlerin yetkileri kısıtlanmış ve 30 ilde valiye bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. İl özel idaresinin kaldırıldığı illerde tüzel kişiliği ve özel bütçesi olan YİKOB'lar kurulmuştur. Bu Kanunla birlikte birçok yerel yönetim birimi ortadan kaldırılarak mekânsal, idari ve hatta siyasi bakımdan merkezileşmeye doğru giden bir yol izlenmiştir.

İtalya'daki idari vesayet denetimini incelediğimizde; bölgeler üzerinde neredeyse bir denetim yapılmadığını görüyoruz. Merkezi yönetim bölgelerin idari işlem ve eylemleri üzerinde sadece hukukilik denetimi uygulanmaktadır. 2000'li yıllardan sonra yapılan reformlarla birlikte merkezi yönetim daha çok yerel yönetimleri mali açıdan denetlemektedir. İtalya'da yerel yönetimler üzerinde parlamento denetimi yapılmamaktadır. Parlamento adına Sayıştay mali denetim yapmakta ve sonuçları parlamentoya rapor etmektedir.

Türkiye'nin üniter yapıya sahip olmasının yanında ülkede güçlü bir merkeziyetçi yapı vardır ve bu nedenle Türkiye'de yerel yönetimler üzerinde katı bir vesayet denetimi yapılmaktadır. 2004 ve 2005 yıllarında yapılan reformlarda kanunlar hukuka uygunluk denetimi üzerinde durmaktaydı. Ancak güçlü merkezi yapı bunun yanında bir de yerindelik denetimi yapmaktadır. AYYÖŞ'ü imzalayan Türkiye kabul ettiği ilkelerin çoğunu uygulamaya geçirememiştir. AYYÖŞ yerel yönetimler üzerinde öncelikle hukuka uygunluk denetimini öngörmektedir ve yapılan denetimin sınırlarının iyi çizilmesinin üzerinde de önemle durmaktadır. Türkiye'de AYYÖŞ'te belirtilenenin aksine, Anayasa vesayet denetimini, yalnızca hukuka uygunluk ilkesiyle sınırlandırmamış, ona yerindelik unsuru da eklemiştir. Anayasada belirtilen

ilkelerden "toplum yararının korunması" ve "mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" ilkeleri, hukuki denetim değil, yerindelik denetimini zorunlu kılmaktadır. Toplum yararına uygunluğun ölçüsünü, herkesçe kabul edilebilir objektif ölçüte bağlamak zordur. Anayasada yer alan toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ilkeleri herkesçe kabul edilebilir objektif ölçütler değildir. Bu maddelerde netlik olmamakla birlikte farklı siyasi kesimlerin bu durumu kendi lehlerine kullanabilmelerine olanak sağlamaktadır. Bu iki madde gibi objektifliği ve hukuki bir ölçüte bağlanamayan denetim ilkeleri, keyfi tasarruflara neden olabilir. İdari vesayet denetiminin hukukilik ölçütüyle sınırlandırılması gerekir ki idari vesayet denetimi yapılırken yerel yönetimlerin özerkliği etkisiz hale gelmesin. Bununla birlikte yerel özerklik ve idari vesayet dengesi de çok iyi kurulmalı ve anayasa ile güvence altına alınmalıdır. Anayasal çerçevede idari vesayet denetiminin sınırları net çizilemezse yerel yönetimler merkezi yönetimin yoğun denetimine maruz kalabilmekte ve bu durumda yerel yönetimlerin özerklik alanlarını daralmakta ve özerklik zarar görmektedir. Yerel yönetimlerin özerklik alanları kısıtlandığı zaman etkin, verimli ve hızlı bir şekilde hizmet veremeyecektir. Bu nedenle anayasada yeni düzenlemelere gidilmesi yerel yönetimlerin özerkliği açısından önem taşımaktadır. Bu şekilde belirsiz düzenlemelerle keyfi müdahaleleri kaçınılmaz hale getirebilmekte ve yerel özerklik zedelenmektedir. [6]

Türkiye'de İtalya gibi üniter yapılı bir devlettir ancak yerel yönetimlerle devlet ilişkilerinin kuruluş ve işleyişi açısından farklılıklar büyüktür. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış olmasına rağmen Türkiye'de yerel yönetimler hem uluslararası belgelerin ortaklaştığı ilkeler hem de demokratik hayatın gerçeklerince ihtiyaç duyulan idari ve mali özerkliğe sahip değildir.

[6] İlk kez T.C. Devletinde idari vesayeti 'kayyum' müessesi getirilerek uygulandığına tanıklık edilmiştir. 01.09.2016 tarihinde yürürlüğe giren 674 sayılı KHK ile Belediye Kanunu'nda düzenleme yapılarak, terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçlamasıyla görevden alınan belediye başkanlarının yerine kaymakamlar göreve getirilmiştir (11.09.2016).

Türk yönetim tarihine baktığımızda yerel yönetimlere hiçbir zaman yerel demokrasiyi güçlendirecek ve hayata geçirebilecek kuruluşlar olarak bakılmamış yerel yönetimler her zaman merkezi yönetimin hiyerarşik birimleri olarak görülmüşlerdir. Geçmişten gelen bu bakış açısı bugün değiştirilmeye çalışılsa da bu durumun aslında pek de fazla değiştiğini söyleyebilmek mümkün değildir. Merkeziyetçi bir yönetsel anlayışa sahip olan Türkiye, İtalya gibi bir evrilme geçirememiş ve bu yapısını bugün de devam ettirmektedir. İtalya'da Türkiye gibi katı merkeziyetçi bir yönetim yapısından gelmektedir. Ancak bugün İtalya'ya baktığımızda üniter yapı altında bölgesel yönetimleri tanıyarak onlara önemli yetkiler veren beşi özel statülü on beşi olağan statülü olmak üzere yirmi bölgeli bir yapıya evrilmiştir. Bunun yanında yerel yönetim birimlerine de çok önemli yetkiler devretmiştir.

Türkiye yerel yönetimlere idari ve mali açıdan özerklik vermek konusunda bugün halen önemli çekincelere sahiptir. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalarken bile mali özerklik ve denetimle ilgili maddelere çekince koymuştur. Türkiye tüm ulus devlet gerçekliğinde olduğu gibi ülkenin birliğinin ve bütünlüğünün bozulmasından korkmaktadır. Ancak daha iyi bir demokratik yönetim ve hizmet istiyorsak yerel yönetimlerin önemini göz ardı edemeyiz ve bu nedenle de yerel yönetimlere idari ve mali özerklik verilmekten çekinilmemelidir.

Türkiye,'nin konumu ve siyasi durumu, ülkedeki milliyetçi hareketler ve terör problemi yerel yönetimlerin sahip olması gereken özerkliği sınırlandırmaktadır. İtalya'da üniter yapıya sahip bir ülke olmasına rağmen yerel ve bölgesel farklılıklara çözüm üretmek ve ülkenin birliğini ve bütünlüğünü korumak için yerel ve bölgesel yönetimlerin özerkliklerinin kapsamını genişletmiş, önemli yetkiler devretmiş ve tüm bunları anayasal olarak güvence altına almıştır. Türkiye'nin bugün içinde bulunduğu siyasi durum, etnik ve kültürel yapı İtalya'dan çok farklıdır ve bu nedenle de yerel özerklik karşısındaki ihtiyatlı tutumu İtalya'yla benzerlik göstermemektedir.

Türkiye'de 1982 Anayasası'nın değiştirilmesi bağlamında yapılan yeni anayasa çalışmalarında ortaya atılan bölge yönetimi birimlerine, ülkenin birliği ve istikrarı

açısından pek olumlu bakılmamaktadır. Üniter merkeziyetçi yapıya sahip Türkiye'de yerel yönetimleri özerkliklerinin kapsamının genişletilmesi ve bölge yönetimlerinin önerileri etnik ve kültürel farklılıkların fazla olması nedeniyle olumsuz karşılanmakta ve ülkenin bölünmesi korkularını ortaya çıkarmaktadır.

Ülke bütünlüğü içerisinde önemli bir yere sahip olan yerel ve bölgesel yönetimlerin görev ve yetkilerini etkin, demokratik katılımcı, gerçek bir komün yönetimi olarak yerine getirebilmeleri için özerk olmaları gerekmektedir. Yerel ve bölgesel yönetimlerin idari açıdan özerk olması serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu organlara sahip olması anlamına gelmektedir. Ancak tek başına idari özerklik yerel yönetimlerin gerçek anlamda özerk olabilmesinde yeterli olmamaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimlerin idari özerkliğin yanında mali özerkliğe de sahip olmaları gerekmektedir. Çünkü yerel yönetimler mali açıdan özerkliğe sahip olmadıklarında merkezi yönetimden alacakları kaynaklara bağımlı hale gelerek etkin karar alabilmesi ve aldığı kararları uygulayabilmesi zorlaşmaktadır. Merkezi yönetimde bu durumu yönlendirme ve baskı aracı olarak kullanabilmektedir. Bu nedenle yerel ve bölgesel yönetimlerin üzerlerine düşen görevleri yerel topluluğun işlemleri ve kamu yararı doğrultusunda yerine getirebilmeleri ve etkin karar alabilmeleri için idari ve mali özerklik oldukça büyük önem taşımaktadır.

Türkiye'de İtalya gibi yerel yönetimlere idari ve mali açıdan daha fazla özerklik vererek yerelde yaşanan sorunlara daha kolay çözüm üretebilir. Yerel demokrasinin yerelde hayata geçmesini sağlayabilir. İtalya'da olduğu gibi Türkiye'de ülkenin birliğini ve bütünlüğünü koruyarak yerel yönetimlere önemli yetkiler verilebilir. Ülke demokrasisi geliştikçe yerel yönetimlere verilecek olan özerkliğe endişeli yaklaşımda ortadan kaybolacaktır. Demokrasisi gelişen ülkelerde yerel özerklik de gelişmektedir. Bu da bize tehdit olarak algılanan yerel özerklik ve yerel demokrasinin aslında ülkenin birliğine, bütünlüğüne ve kalkınmasına katkıda bulunduğunu göstermektedir. Türkiye'de özerk ve katılımcı yerel yönetim anlayışı geliştirilmeli ve halkın karar alma süreçlerine katılımı arttırılmalıdır. Ülkede yerel yönetimlerin özerklik alanları genişledikçe yerel demokrasi gelişecek ve sonuç olarak da demokrasi gelişim gösterecektir.

KAYNAKÇA

ADIGÜZEL, Ş.: 2012 "6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme", **Toplum ve Demokrasi Dergisi**, Yıl 6, Sayı 13-14, Ocak-Aralık, ss. 153-176.

AKYEL, R.: 2015 "Bir Hesap Yargısı Olarak Sayıştay", **TAAD**, Yıl 6, Sayı 23, ss.1-22.

AKYEL, R.: 2016 "Sayıştay Raporlarının Kamu Mali Yönetimine Katkısı", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 49, Sayı 1 Mart 2016, ss.119-145.

ALADA, A.: 2013 "Türkiye'de 'Yerel Özerklik' Üzerine Notlar", **Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, TBB Yayınları, Ankara, ss. 119-138.

ALADA, A.: 2008 **Osmanlı Şehrinde Mahalle,** Sümer Kitabevi, İstanbul.

ALADA, A.: 2008 **"**Türkiye'de Yerel Yönetimleri 'Özerklik Meselesi' Üzerinden Yeniden Düşünmek**", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,** Cilt 17, Sayı 4 Ekim 2008, ss. 5-44.

ALODALI, M. F. B., ÖZCAN, L., ÇELİK, F., USTA, S.: 2007 "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik", **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi**, Yerel Ekonomiler Özel Sayı, ss.1-11.

ALTUN, M. ve KULUÇLU, E.: 2005 "Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış" **Sayıştay Dergisi**, Sayı 56, Ocak-Mart.

ARACHI, G.& FILIPPINI, C.: 2002 "Türkiye'de Sivil Toplum", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Kış-2010 C.9 S.31 (260-283), (Çevrimiçi), file:///C:/Users/can/Downloads/5000068303-5000087836-1-PB.pdf, (Erişim Tarihi: 09.10.2015).

ARIKAN, Y. E.: 2004 **Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler**, Görüş, TÜSİAD Yayınları, İstanbul.

ARIKBOĞA, E.: 2014 "Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletsizliğinin Coğrafi ve Siyasi Görünümleri", **Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, Eylül 2014.

ARIKBOĞA, E.: 2012 "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2 Haziran 2012, ss. 1-32.

ARIKBOĞA, E.: 2013 "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli", **Yerel Politikalar Dergisi**, Cilt 1, Sayı 3, ss.48-96.

ARIKBOĞA, E.: 2015 **Özerklik Yerel Yönetimler ve Türkiye**, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.

ARIKBOĞA, E.: 2007 "Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu ve Belediye Reformu" V. Kamu Yönetimi Forumu, 18-20 Ekim 2007, Kocaeli.

ARIKBOĞA, E.: 2009 "Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri" **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Cilt 2, TODAİE Yayınları, ss.737-754.

BACCETTI, C.: 2013 "L'Ente Intermedio in Europa-Caratteri istituzionali e politici del governo locale di secondo livello in alcuni paesi europei (Belgio, Francia, Germania, Polonia, Regno Unito, Spagna eItalia)",(Çevrimiçi),http://www.upinet.it/docs/contenuti/2013/03/Relazione-perAssembleaUPI-26-27%20VI.pdf(20.05.2016).

BOGNETTI, G. & ROBOTTI: 2007 "The Reform of Local Public Utilities in Italy", ss. 432-433.

BUSSU, S. & GALANTI, M. T.: 2015 "I Governi Locali al Tempo della Crisi" (Ed. Chris Hanrettyand Stefania Profeti), **Politica in Italia – I Fatti Dell'Anno E Le Interpretazıonı**, Istituto Cattaneo, Italia.

BÜLBÜL, D.: 2006 **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara.

BOLGHERINI, S.: 2014 "Can Austerity Lead to Recentralisation? Italian Local Government during the Economic Crisis'', **South European Society and Politics**, Volume 19, No. 2, pp. 193-214, (Çevrimiçi), (http://dx.doi.org/10.1080/13608746.2014.895086) ,(07.03.2016).

CAN, B.: 2013 "Belediye Hizmetlerinin Yerine Getirilmesinde Öncelik Sırası Sorunu", **EÜHFD**, C. XVII, S.1-2, ss. 177-199.

CAN, H. H.: 2013 "Türkiye Mahalli İdarelerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Uyumu", **Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, ss. 97-116.

CARETTI, P. & SIERVO D. U.: 2012 **Diritto Costituzionale e Pubblico**, (Ed. Giappichelli), Torino.

CELATA, F. & COLETTI, R.: 2014 "Place-Based Strategiesor Territorial Cooperaton? Regional Development in Transnational Perspective in Italy", **Local Economy**, Volume 29, No 4-5, pp.394-411.

CON, E.: 2008 "Alman ve İtalyan Modelleri Bağlamında Faşist Devlet Sistemi (1922-1945)", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Trakya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

CORBINNO, A. & PENNELLA, G.: 2007 "Avrupa Bağlamında Yönetişim: İtalya Örneğiyle Karşılaştırma ve İlintilendirme", (Çevrimiçi), http://www.sabanciuniv.edu/ipm/tr/ArastirmaAlanlari/docs/Corbino-Pennella.pdf (Erişim Tarihi:05.11.2015).

ÇAĞDAŞ, T.: 2011 "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik", **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt 30, Sayı 1, ss.391-416.

ÇAM, AKSU Ç.: 2012 "Yerelleşme, Yerel İktidar ve Yerel Demokrasi", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

ÇETİN, Ö. Z.: 2015 "Türkiye'de l Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 20, Sayı 2, ss. 247-266.

ÇUKURÇAYIR, M. A.: 2012 **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Çizgi Kitabevi, 4. Baskı, Konya.

ÇUKURÇAYIR, M. A.: 2013 **Yerel Yönetimler Kuram, Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Çizgi Kitabevi, 2. Baskı, Konya.

DOĞAN, H.H.: 2013 "Küreselleşme Sürecinde Yerel Yönetimler Özerkliği ve Özerkliği Türkiye'de Algılanışı", **Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, ss. 527-560.

DEMİREL, S.: 2014 "Yeni Yönetimin Ana Unsurları: Yerelleşme, Demokratikleşme ve İl Özel İdaresi", **ANEMON Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, Aralık 2014, ss.173-187.

DURSUN, H.: 2007 "Belediye Dizgesine Getirilen Yeniliklere Genel Bir Bakış", **TBB Dergisi**, Sayı 70, ss. 359- 426.

DİSK: 2009 "**Özgürlükçü, Eşitlikçi, Demokratik ve Sosyal Yeni Bir Anayasa İçin Temel İlkeler (Anayasa Raporu)**", DİSK Yayınları, Haziran 2009, Ankara.

EKİCİ, B. ve TOKER, M. C: 2005 "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği'' **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1 Ocak 2005, ss.5-28.

ERYILMAZ, B.: 2010 **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.

ERYILMAZ, B.: 2015 **Kamu Yönetimi: Düşünceler-Yapılar-Fonksiyonlar-Politikalar**, 8. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

ERTAN K. ve ERTAN B.: 2013 "Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Özerklik", **Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, TBB Yayınları, Ankara, ss. 293-324.

GARDINI, G.: 2011 Political and Administraive Organization of The Italian Regions, Annual Report- 2011-Italy, **IUS Publicum Network Review,** March 2011.

GERAY, C.: 1997 Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya'da Yerel Yönetimler, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, Ocak 1997, ss. 53-76.

GÖZLER, K.: 2013 "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", **Legal Hukuk Dergisi,** Cilt 11, Sayı 122, Şubat 2013, ss.37-82.

GÖZÜBÜYÜK, Ş.:1971 **Türkiye'nin İdari Yapısı**, TODAİE Yayınları, 2. Baskı, Ankara.

GABB: 2011 **Yeni Anayasaya İlişkin Görüş ve Öneriler**, Aralık 2011, Diyarbakır.

HEPER, M.: 2012 **Türkiye'de Devlet Geleneği**, 4. Baskı, DoğuBatı Yayınları, Ankara.

HINE, D.: 1993 **Governing Italy: The Politics of Bargained Pluralism**, Clarendon Press Oxford, United States.

HUYSSEUNE, M.: 2009 "Contemporary Centrifugal Regionalism: Comparing Flandersand Nothern Italy", **Konınklıjke Vlaamse Academie Van Belgie Voor Wetenschappen En Kusten Contactforum 19-20 June**, Brussel.

IANNELLO, C.:t.y. Italian Republic, **United Cities and Local Governments- Country Public: Italy**, University of Naples, (Çevrimiçi),(http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/Italy.pdf), (Erişim Tarihi: 20.12.2014).

İ.Ü. SBF FORUMLAR DİZİSİ: 2013 Forum I Büyükşehir Yasası, **İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No: 48. (Mart 2013), ss. 163-203, (Çevrimiçi), http://istanbul.dergipark.gov.tr/download/article-file/5711, (Erişim Tarihi: 30.10.2016).

KANSU, A.: 2013 "Kuzey İtalya Sorunu (Bölgesel Devlet İtalya Açısından)", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

KARAARSLAN, M.: 2007 Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

KARABAŞ, E.: 1991 "Avrupa Topluluğu Ülkelerinde Yerel ve Bölgesel Yönetimlerin Yapısı", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

KARANFİLOĞLU, A. Y.: 2000 "Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 9, Sayı 2 Nisan 2000, ss.62-75.

KARASU, K.: 2013 "Yönetim İlişkisi ve Yerel Özerklik", **Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, ss. 397-429.

KAVRUK, H. ve YAYLI, H.: 200 "2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, ss.1-31.

KELEŞ, R.: 2013 "Yerelleşme ve Bölgeselleşme Bağlamında Özerklik Kavramı Üzerine Gözlemler", **Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Ankara, ss. 19-46..

KELEŞ, R.: 2013 "Anakent Belediyelerinin Sayısı Çoğalırken", **GAP Belediyeler Birliği Dergisi**, Mayıs- Haziran-Temmuz, ss.15-19, (Çevrimiçi), (http://www.gabb.gov.tr/doc/gabb_bultenler/2013_06_birlik_dergi.pdf.) 13.04.2016.

KELEŞ, R.: 1997 "Yerel Yönetimlerde Denetim", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 25 (Özel Sayı) Nisan-Haziran 1997, ss.10-17.

KELEŞ, R.: 2012 **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 8. Baskı, İstanbul.

KELEŞ, R. ve MENGİ, A.: 2013 **Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları**, Cem Yayınevi, İstanbul.

KELEŞ, R.: 1995 "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 6, Kasım 1995, ss. 3-19.

KELEŞ, R.: 2016 "Anakent Yönetimlerini Yeniden Düzenleyen Yasa Ne Getirdi Ne Götürdü?" **Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü**, 5-7 Mayıs-10. Kamu Yönetimi Sempozyumu, İzmir Dokuz Eylül Üniversitesi, ss.19-24.

KOÇAK, Y.: 2013 **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, Ankara.

KOÇAK, H.: 1996 "Ülke Ülke Yerel Yönetimler: İtalya'da Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 4, Temmuz 1996, ss. 57-66.

KOÇAK, H.: 2012 "Toplumsal Eşitsizliklerin Azaltılmasında Bölge Yönetimlerinin Önemi: İtalya ve Fransa Örnekleri", **Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 14, Sayı 1, 2012.

KOÇAK, H.: 2013 "İtalya'da Yerel Yönetimler'', **Dünya'da Yerel Yönetimler**, (Ed. Murat Okçu ve Hüseyin Özgür), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

KOÇAK, S. Y. ve KAVSARA, V.: 2012 "5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanana Sorunlar ve Çözüm Önerileri", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 10, Sayı 20, ss.61-92.

KONCA, T.: 2010 "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Siyasal, Yargısal ve İdari Denetimi", **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

KOŞAR, N.: 2013 "İtalya'da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler", **Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi**, Cilt 9, Sayı 18, 2013.

LOUGHLIN, J.: 2001 **Subnational Democracy in the European Union**, Oxford University Press, United States.

METİN, Y. ve ALTAN, Y.: 2011 "Lizbon Antlaşması Sonrasında Subsidiarite İlkesi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt 16, Sayı 3, ss.131-147.

NALBANT, A.: 1996 "Bölgesel Devlet Yeni Bir Devlet Biçimi Mi? (I) Kuramsal Temeller", **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 29, Sayı 3, Eylül 1996.

NALBANT, A.: 2012 **Üniter Devlet**, , 2. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.

OLIVETTI, M.: 2014 "Centralization vs. Decentralization: The Current Trends in Italy'', (Ed. Korel Göymen ve Onur Sazlak), **Centralization Decentralization Debate Revisited**, İstanbul.

ORTAYLI, İ.: 2012 **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, 4. Baskı, Cedit Neşriyat Yayınevi, Ankara.

ÖKMEN, M. ve PARLAK, B.: 2013 **Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler**, Orion Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.

ÖKMEN, M. ve ARSLAN, R.: 2014 "Türkiye'de 6360 Sayılı Yasa ile Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği", **Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Sayı 3, ss.88-101.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. ve SADİOĞLU, U.: 2009 "Türkiye'de Yakın Dönemde Yapılan Yerel Yönetim Reform Çalışmalarının İl Özel İdarelerine Yansımaları", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 18, Sayı 1, ss. 1-22, Ankara.

ÖNEN, S. M. ve EKEN, İ.: 2016 "Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi", **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt 15, Sayı 56, ss. 216-234.

ÖZER, A., KALAYCI, I., KIŞKIR, A.: 2013 "Demokratik Özerklik Tartışmaları ve Türkiye Gerçeği", **Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, TBB Yayınları, Ankara, . ss.233-256.

PAGLIETTI, P.: 2010 "Internal Controls and Auditing in Italian Local Governments", **10th Global Conference on Business&Economics**, October 15-16, Rome, Italy.

PAROLARI, S.: 2013 "The English Prototype Non-Political and Non-Administrative Decentralization As a Model for Central and Eastern European Countries?", **Regional Dynamics in Central and Eastern Europe New Approaches to Decentralization,** (Ed.Francesco Palermo and Sara Parolari), Marinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston.

PASTOR, J. S. & NEMERY, J.C.: 1999 **Supervision and Auditing of Local Authorities' Action,** Local and Regional Authorities in Europe, No. 66, Council of Europe Publishing, Strasbourg.

PUNTHAM, R. D. & Others: 1983 "Explaining Institutional Success: The Case of Italian Regional Government", **The American Political Science Review**, Vol. 77, No. 1, (Mar.. 1983), pp. 55-74.

ROSSI, C.: 1935 "Local Government in Italy Under Fascism", **The American Political Science Review**, Vol. 29, No. 4, (August, 1935), pp. 658-663.

SADİOĞLU, U. ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U.: 2013 "Yerel Özerklik Algılamaları: Türkiye'de İl Belediyeleri Örneği", **Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik**, 5. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, TBB Yayınları, Ankara, . ss.343-375.

SADİOĞLU, U. ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U.: 2014 "Yerel Aktörlerin Gözünden 'Yerel Özerklik' Sorunsalı: Türkiye'de İl Belediyeleri Örneği", **İ.Ü. SBF Dergisi**, No.50,ss. 197-224.

SANCINO, A. & TURRINI, A.: 2009 "The Managerial Work of Italian City Managers: And Empirical Analysis", **Local Government Studies**, Vol. 35, No. 4, 475-491.

SAKINÇ, S.: 2012 **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Orion Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.

SELÇUK, H.: 2014 "Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet" **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

SERTESEN, S.: 2013 "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Reform Açısından Önemli mi?", **TEPAV Yayını**, ss.1-5, (Çevrimiçi),(http://www.tepav.org.tr/upload/files/13838130523.Avrupa_Yerel_Yonetimler_Ozerklik_Sarti_Reform_Acisindan_Onemli_mi.pdf), (11.11.2016)

SOBACI, M. Z.: 2015 "Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Uyumu Özerklik Miti", **SETA**, Nisan 2015, Sayı 120.

SPANO, A. & ASQUER, A.: 2011 "Performance Review and Assessment of Public Managers Some Evidence from Local Governments in Italy", **International Journal of Public Administration**, Volume 34, pp. 461-472.

SPASOVSKI, T.: 2003 "Decentralization and Supervision and Audit of Local Authorities Operations", (Çevrimiçi), (http://www.finance.gov.mklgblbulletin/), (Erişim Tarihi: 20.08.2015).

ŞAN, G.: 2011 "İtalya'da Yerel Yönetimler- 2", (Çevrimiçi), , (http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php), (Erişim Tarihi: 10.10. 2014).

ŞENGÜL, R.: 2014 **Yerel Yönetimler**, 4.Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

ŞİNİK, B.: 2012 **Avrupa'dan Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri: Fransa, Macaristan, Türkiye,** Türkmen Kitabevi, İstanbul.

TABOSSI, R.: 2007 "İtalya'da Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Evrimi - 2000-2006 Yapısal Fonlar Programlama Dönemindeki İtalyan Deneyimi", **2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, 25- 26 Ekim 2007, İzmir.

TOKSÖZ, F. Ve Diğerleri: 2009 **Yerel Yönetim Sistemleri**, TESEV Yayınları, İstanbul.

TOPRAK, Z.: 2014 **Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, 9. Baskı, İzmir.

TORTOP, N.: 1996 "Ülke Ülke Yerel Yönetimler- İtalya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996, ss. 63-70.

TUNCER, A.: 2010 "Avrupa Birliği'nde Bölgesel Yönetimler ve Bölge Politikaları", **Yayınlanmamış Doktora Tezi**, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

TÜRKER, M.: 2002 **İtalya Yönetim Sistemi**, (Çevrimiçi), http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/italya.pdf , (Erişim Tarihi: 15.11.2014).

TÜSİAD: 2011 **Yeni Anayasa Yuvarlak Masa Toplantıları Dizisi: Yeni Anayasanın Beş Temel Boyutu**, TÜSİAD-T/2011/03/513, Mart 2011, İstanbul.

ULUSOY, A. ve AKDEMİR, T.: 2013 **Mahalli İdareler**, Seçkin Yayıncılık, 8. Baskı, Ankara.

UCLG: 2004 Republic of Italy, UCLG Country Profiles, ss.1-9, (http://www.citieslocalgovernments.org/gold/Upload/Italy.pdf), 09.08.2016.

UCLG: 2004 "Commune di Capannori, Italy: The First Case of the Application of the 'Zero Waste Strategy' in Italy (and Other Measures to Reduce our Ecological Footprint)", ss.1-12,(http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Capannori_2010_en_FINAL.pdf), 09.08.2016.

UYGUN, O.: 2015 "Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler" ,**Marmara Üniversitesi Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu II, Sunulan Bildiri Metni**, ss.1-18.

ÜNAL, F.: 2013 **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı**, Savaş Yayınevi, 1. Baskı, Ankara.

ÜNÜSAN, T.: 1996 **Avrupa'da Yerel Yönetimler**, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara.

VESPERINI, G.: 2011 "Regional and Local Government in Italy: An Overview",Universita Degli Studi Della Tuscia, Viterbo- Italy, (Çevrimiçi), (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1332762), (Erişim Tarihi: 3.10.2014).

YETER, E.: 1996 "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, Ocak 1996, ss.3-13.

ZERBINATI, S. & MASSEY, A.: 2008 "Italian and English Local Funding Networks: Is there a Winning Formula?", **Local Governments Studies**, Volume 34, No. 1, pp81-104.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkçe, http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yönetimler_ozerklik_Sarti.pdf, (02.03.2015).

1948 **İtalyan Cumhuriyeti Anayasası**,

http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/10%C4%B0TALYA%20319-354.pdf, (Erişim Tarihi: 20.09.2014).

Büyük Larousse Sözlük ve Ansiklopedisi (1986), Cilt 12, Milliyet Yayınları, İstanbul

Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, Kanun No: 2972, Kabul Tarihi: 18.01.1984, ve 18285 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Kanun No: 5779, Kabul Tarihi: 02.07.2008, 26937 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kanun No: 5216, Kabul Tarihi: 10.07.2004, 25531 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

Belediye Kanunu, Kanun No: 5393, Kabul Tarihi: 13.07.2005 ve 25874 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrolü Kanunu, Kanun No: 5018, Kabul Tarihi: 24.12.2003 ve 25326 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

İl Özel İdaresi Kanunu, 22.02.2005 Tarih, 25745 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçede Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No: 6360, Kabul Tarihi: 12.11.2012, 28489 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun, Kanun No: 6758, Kabul Tarihi: 10.11.2016, 29898 sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

Köy Kanunu, Kanun No: 442, Kabul Tarihi: 07.04.1924 Tarih ve 68 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

Belediye Gelirleri Kanunu, Kanun No: 2464, Kabul Tarihi: 29.05.1981 ve 17354 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Kanun No: 5355, Kabul Tarihi: 26.05.2005 ve 25842 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No: 3152, Kabul Tarihi: 14.02.1985 ve 18675 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK No:674, Kabul Tarihi: 15.08.2016 ve 29818 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

Sayıştay Kanunu, Kanun No: 6085, Kabul Tarihi: 3.12.2010 ve 27790 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanmıştır.

ELEKTRONİK KAYNAKLAR

https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/turgut-ozal-universitesi.pdf, (Erişim Tarihi: 05.11.2016).

https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/hacettepe-universitesi-anayasa-taslagi-2012.pdf, (Erişim Tarihi: : 05.11.2016).

http://www.haberler.com/icisleri-bakani-efkan-ala-aciklamasi-8045365-haberi, (Erişim Tarihi: 12.05.2016).

http://tr.wikipedia.org/wiki/%C4%B0talya_tarihi (Erişim Tarihi: 25.03.2015).

http://www.maps-of-europe.net/maps-of-italy, (Erişim Tarihi: 05.11.2016).

http://www.corteconti.it / (Erişim Tarihi: 20.05.2016).

http://www.turkiyeharitasi.gen.tr/turkiye-siyasi-haritasi, (03.02.2015).

http://leg16.camera.it, (Erişim Tarihi: 10.05.2016).

www.aiccre.it, (Erişim Tarihi: 05.05.2016).

http://static.luiss.it, (Erişim Tarihi: 20.10.2016).

https://www.kaysis.gov.tr, (Erişim Tarihi: 6.11.2016).

https://en.wikipedia.org/wiki/Metropolitan_cities_of_Italy, (Erişim Tarihi: 26.11.2016).

http://www.edscuola.it/archivio/norme/leggi/l142_90.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2016).