

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

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK
ŞARTINA UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YASAL
DÜZENLEMELERİN ANALİZİ**

Neslihan ACUN

2501191212

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Adem ESEN

İSTANBUL- 2023

ÖZ

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTINA UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE YASAL DÜZENLEMELERİN ANALİZİ

2501191212- Neslihan ACUN

Yerel yönetimler; geçmişten günümüze kadar sürekli olarak geliştirilmesi gereken halka en yakın kuruluşlar olarak görülmüşlerdir. Bunun en önemli göstergelerinden birisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ); Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilen ve yerel yönetimlerin özerkliğini ve demokratik yönetimini korumayı amaçlayan bir uluslararası sözleşmedir.

Bu çalışmanın amacı; Türkiye'deki Yerel Yönetimle ilgili kanunların, Avrupa Yerel Özerklik Şartı maddelerince incelenmesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki yerel yönetimlerin özerkliğini düzenleyen esasların Türkiye'deki yasal düzenlemelerde ne oranda yer aldığını tespit etmektir. Bu bağlamda; Türkiye'deki yerel yönetimler hakkında yasal düzenlemelerin uygunluğunun analizi ve Anayasamızdaki idari ve merkezi yerinden yönetim ile ilgili reform ve düzenlemeler gözden geçirmektir. Öncelikle, yerel yönetim kavramı ve Türkiye'de tarihsel gelişimi incelenmiş, daha sonra özerklik kavramı, Avrupa ve Türkiye'de Yerel Özerklik Şartı'nın gelişimi, Türkiye'nin Şart'a karşı tutumu ve Konsey'in Türkiye açısından sunduğu rapor anlatılmıştır. Üçüncü bölümde uyum sürecindeki Türkiye'nin AYYÖŞ için çıkardığı kanunlar; 5393 sayılı "Belediye Kanunu", 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu", 5302 sayılı "İl Özel İdare Kanunu" ve 6360 sayılı "On üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" incelenmiştir. Bu bölümde; Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın Türk siyasetindeki yerinden bahsedilmiştir. Varılan sonuç ile ilgili son bölümde değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Özerklik, Türkiye, Yasalar

ABSTRACT

ANALYSIS OF LEGAL REGULATIONS IN TURKEY DURING THE PROCESS OF ADAPTATION TO THE EUROPEAN LOCAL GOVERNMENTS AUTONOMY CONDITION

2501191212- Neslihan ACUN

Local governments; From past to present, they have been seen as the organizations closest to the public that need to be constantly improved. One of the most important indicators of this is the European Charter of Local Self-Government (ECLSG). It is an international agreement adopted by the Council of Europe in 1985 and aims to protect the autonomy and democratic management of local governments.

The purpose of this study; The aim is to examine the laws regarding Local Government in Turkey according to the articles of the European Charter of Local Autonomy and to determine to what extent the principles regulating the autonomy of local governments in the European Charter of Local Self-Government are included in the legal regulations in Turkey. In this context; To analyze the suitability of legal regulations regarding local governments in Turkey and to review the reforms and regulations regarding administrative and central decentralization in our Constitution. First of all, the concept of local government and its historical development in Turkey were examined, then the concept of autonomy, the development of the Charter of Local Autonomy in Europe and Turkey, Turkey's attitude towards the Charter and the report presented by the Council for Turkey were explained. In the third section, the laws enacted by Turkey for ECLSG, which is in the harmonization process; "Municipal Law" no. 5393, "Metropolitan Municipality Law" no. 5216, "Special Provincial Administration Law" no. 5302 and "Law on the Establishment of Metropolitan Municipalities and Twenty-six Districts in Thirteen Provinces and Amendments to Certain Laws and Decree Laws" no. 6360 were examined. In this chapter; The place of the European Charter of Local Autonomy in Turkish politics was mentioned. Evaluations were made in the last section regarding the conclusion reached. Turkey, Turkey's anti-Charter group and the Council's objectives are explained in terms of Turkey. In the third part, Turkey's execution rules for European Charter of Local Self-Government, which is in the process of harmonization; With the "Municipal Law" numbered 5393, the "Metropolitan Municipality Law" numbered 5216, the "Special Provincial

Administration Law” numbered 5302 and the Law numbered 6360 “Establishing Metropolitan Municipalities and Twenty-six Districts in Thirteen Provinces and Making Versions in Some Laws and Decrees”. The arrangements made in the Autonomy Charter were compared. In addition, this section discusses the place of the European Charter of Local Self-Government in Turkish politics. Finally, obtained is central government-decentralization relations: A comparison was made on Spain and Turkey. It has been tried to determine the harmony and incompatibility between the Autonomy Charter and the rules in Turkey's domestic law. Eventually evaluations were made regarding the result reached.

Keywords: Local Governments, European Charter of Local Governments Autonomy, Autonomy, Turkey, Laws



ÖNSÖZ

Bu tezde; Türkiye’deki yerel yönetimler bakımından incelenmesinde fayda görülen yasalar; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında değerlendirilmekte ve çıkarılan yasaların uyumluluğu incelenmektedir.

Tez çalışmam süresince çok kıymetli bilgi ve birikimlerini paylaşan ve yol gösteren Prof. Dr. Adem Esen’e, bu süreçte beni her zaman destekleyip yükümü hafifleten anneme ve kardeşime, desteklerini esirgemeyen eşime, bana her zaman inanan babaanneme, dedeme ve her fırsatta yardımcı olan babama sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Neslihan ACUN

İstanbul, 2023

İÇİNDEKİLER

ÖZ	i
ABSTRACT	ii
ÖNSÖZ	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
TABLolar.....	vii
KISALTMALAR LİSTESİ	ix
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM YEREL YÖNETİM KAVRAM ÇERÇEVE VE TÜRKİYE’DE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1.Merkezi Yönetim.....	3
1.2.Yerinden Yönetim (Adem-i Merkeziyet)	5
1.2.1 Siyasi Yerinden Yönetim	8
1.2.2.İdari Yerinden Yönetim.....	9
1.2.2.1 Yer Yönünden Yerinden Yönetim.....	12
1.2.2.2 Hizmet Yerinden Yönetim.....	11
1.3.Yerel Yönetim Kavramı	12
1.3.1 Yerel Yönetim İlkeleri ve Özellikleri.....	12
1.3.2 Yerel Yönetimlerde İdarenin Bütünlüğü ve İdari Vesayet Denetim İlkesi.....	14
1.4. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci	15
1.4.1 Tanzimat Öncesi Dönemde Osmanlı Yerel Yönetimler.....	15
1.4.2 Tanzimat Sonrası Atılan Adımlar.....	18
1.4.3 Cumhuriyet Dönemi: Anayasal Evreler Bakımından Bir İnceleme	21
1.4.3.1 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) ve Yerel Yönetimler.....	21
1.4.3.2 1921 Anayasası’nda Yerel Yönetimler.....	22

1.4.3.3 1924 Anayasası ve Yerel Yönetimler	23
1.4.3.4 1961 Anayasası ve Yerel Yönetimler	23
1.4.3.5 1982 Anayasası ve Yerel Yönetimler	24
1.5. Türkiye’de Mevcut Durumdaki Yerel Yönetim Birimleri	26
1.5.1 İl Özel İdareleri	27
1.5.2 Belediyeler.....	28
1.5.3 Büyükşehir Belediyeleri	30
1.5.4 Köyler	32
1.5.5 Mahalle	33

İKİNCİ BÖLÜM

YERELLİK (SUBSIDIARITY), YEREL ÖZERKLİK, AVRUPA YEREL ÖZERKLİK ŞARTI VE ÖZERKLİK ŞARTI KAPSAMINDA TÜRKİYE’NİN TUTUMU

2.1. Yerellik (Subsidiarity-Subsidiarite) İlkesi ve Özellikleri.....	34
2.2 Yerel Özerklik Kavramı ve Kapsamı	35
2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	37
2.3.1 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Oluşum Süreci	37
2.3.2 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Amacı	39
2.3.3 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın İlkeleri	40
2.3.3.1 Yerel Özerklik İlkesi	40
2.3.3.2 Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi	43
2.3.3.3 Halkın Katılımı İlkesi	44
2.4. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	45
2.4.1 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Yapılanma Aşaması	45
2.4.2 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Maddelerinin İncelenmesi	47
2.4.3 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Sonrası Bölgesel Özerklik ve Gelişimi	48
2.5. Özerklik Şartı Karşısında Türkiye’nin Tutumu	49
2.6. Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın Türkiye’de Uygulanmasının İzlenmesi	51
2.6.1 Avrupa Birliği İlerleme Raporları.....	53

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DEKİ YEREL YÖNETİM YASA REFORMLARININ AVRUPA YEREL ÖZERKLİK ŞARTI MADDELERİNCE İNCELENMESİ

3.1. Özerklik Şartı’na Uyum Sürecinin İç Hukuk Açısından Değerlendirilmesi.....	57
3.1.1 Özerklik Şartı’na Uyum Açısından İl Özel İdareleri	57

3.1.1.1 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu.....	57
3.1.1.2 İdari Özerklik Açısından 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu	58
3.1.1.3 Personel Özerkliği Açısından 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu....	59
3.1.1.4 Mali Özerklik Açısından 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu	60
3.2. Özerklik Şartı'na Uyum Açısından Belediyeler ve 5393 Sayılı Kanun.....	60
3.2.1 İdari Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu	62
3.2.2 Personel Özerkliği Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu.....	63
3.2.3 Mali Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu	64
3.3 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.....	66
3.3.1 İdari Özerklik Açısından 5216 ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	69
3.3.2 İdari Özerklik Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu.....	70
3.3.3 Personel Özerkliği Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.....	72
3.3.4 Mali Özerklik Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	73
3.4. 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.....	75
3.4.1 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Temel Değişiklik ve Düzenlemelere Yönelik Eleştiriler	76
3.5. Avrupa Yerel Özerklik Şart'ının Türk Siyasetindeki Yeri.....	78
SONUÇ	82
KAYNAKÇA.....	85

TABLÖLAR

Tablo 1: Türkiye’de Yerel Yönetimler	27
---	----



KISALTMALAR LİSTESİ

ECLSG	: European Charter of Local Self-Government
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı
CLRAE	: Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi
EPP/CCE	: The European People's Party Group
SOC/G/PD	: The Group of Socialists, Greens and Progressive Democrats
TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
CDLR	: Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Yönlendirme Komitesi
AK PARTİ	: Adalet ve Kalkınma Partisi
CHP	: Cumhuriyet Halk Partisi
MHP	: Milliyetçi Hareket Partisi
HDP	: Halkların Demokratik Partisi
SC	: Spanish Constitution
TBMM	: Türkiye Büyük Milet Meclisi

GİRİŞ

Küreselleşme ile demokrasi ve yerellik kavramları önem kazanmış ve dünyada artan etkileşimle beraber kamu rolünün kapsamı yeniden belirlenmiştir. Yerel hizmetlerin hızlı, ucuz ve aktif bir şekilde sağlanması için görev ve sorumluluklar yerel yönetimlere kaydırılmıştır. Bu hizmetin verimli kullanılmasının en önemli nedeni hizmette halka yakınlık ilkesinin benimsenmesidir.

Avrupa Konseyi; yerel yönetimlerin etkinliğini arttırmak amacıyla 15 Ekim 1985 tarihinde Strazburg'da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı üye devletlerin imzalarına sunulmuştur. Bu şart; çekince koyulan ve onaylanan maddelerle beraber üye ülkelerin çoğunluğu tarafından imzalanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile belirlenen hedef; yerel halkın çıkarları doğrultusunda kamu işlerini yürüten, mali açıdan yasalarla korunan ve belirli bir geliri olan yerel yönetimler oluşturmaktır. Dünyada olduğu gibi Türkiye'de de yerel yönetimler, demokrasinin en büyük göstergesi olarak görülmektedir. Türkiye, Özerklik Şartı'nı 21.11.1988 tarihinde bazı maddelerine çekince koyarak imzalamıştır. Bu şarta uyum sağlamak adına 2004 ve 2005 yıllarında, yerel yönetimler ile ilgili yasalar çıkarılmıştır. Bu yasalar AYYÖŞ' ün belirlemiş olduğu esasları yansıtmak amacıyla oluşturulmuştur. AYYÖŞ, yerel yönetimler için yol gösterici belge niteliğindedir. Bu belgeye uyumun ne kadar sağlandığı gözlemlemek amacıyla Avrupa Konsey temsilcileri belirli periyotlarla üye devletlere ziyaret sağlayarak gözlem raporu ortaya koymaktadır. Bu raporda; gözlemler ve bu gözlemlerle ilgili görüş ve önerilere yer verilmektedir.

Bu çalışmanın amacı; Türkiye'deki Yerel Yönetim ile ilgili yasalarının, Avrupa Yerel Özerklik Şartı maddelerince incelenmesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki yerel yönetimlerin özerkliğini düzenleyen esasların Türkiye'deki yasal düzenlemelerde ne oranda yer aldığını tespit etmektir. Türkiye'deki yerel yönetimler hakkında yasal düzenlemelerin uygunluğunun analizinin yapılması hedeflenmektedir.

Türkiye'de yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı standartlarına ulaşması ihtiyaç olarak görülmektedir. Yapılan reformlar ve yasal düzenlemeler ile bu şarta örtüşüp örtüşmediği tezimizin temel konusunu oluşturmuştur. Birinci

bölümde; yerel yönetim kavramı ve Türkiye’de tarihsel gelişimi, ikinci bölümde; özerklik kavramı, Avrupa ve Türkiye’de Yerel Özerklik Şartı’nın gelişimi, Türkiye’nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na karşı tutumu ve Konsey’in Türkiye açısından sunduğu rapor anlatılmıştır. Üçüncü bölümde; uyum sürecindeki Türkiye’nin AYYÖŞ için çıkardığı yasalar Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı maddeleri ekseninde değerlendirilmiştir. 5393 sayılı “Belediye Kanunu”, 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, 5302 sayılı “İl Özel İdare Kanunu” ve 6360 sayılı “On üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile Özerklik Şartı’nda yapılan düzenlemelerin karşılaştırması yapılmıştır. Özerklik Şartı ile Türkiye iç hukuktaki düzenlemeler arasındaki uyum ve uyumsuzluklar tespit edilmeye çalışılmıştır. Özerklik Şartı ile Türkiye iç hukuktaki düzenlemeler arasındaki uyum ve uyumsuzluklar tespit edilmeye çalışılmıştır. Ek olarak; tezin son bölümünde yapılan yeniliklerle ilgili değerlendirilmede bulunulmuştur.

1. BÖLÜM

YEREL YÖNETİM KAVRAM ÇERÇEVE VE TÜRKİYE’DE TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1 Merkezi Yönetim

Merkezi yönetim; hiyerarşik yapı ve merkezi hükümet tarafından örgütlenmiş kamu hizmet ve beraberliği sağlamak amacıyla tüm karar ve faaliyetlerin yürütülmesidir (Aygün, 2010, s. 48-49). Ülkenin yönetimi tek bir merkezde toplanarak devletin tüzel kişiliği altında sağlanmaktadır.

Merkezden yönetim, yönetsel tüm hizmetlerin tek bir merkezde toplanması ve bu hizmetlerin merkez ve merkez hiyerarşisi kuruluşları tarafından yürütülmesidir. Merkezi hükümet kendi içinde bakanlıklar gibi farklı yapılara bölünse de tek bir devlet tüzel kişiliği altında hizmet göstermektedir. Bu tüzel kişilik altında yapılan tüm faaliyetlerin gelir ve gider hesaplamaları devletin bütçesi ile yönetilmektedir (Gözübüyük, 2010, s. 94-95).

Örnek merkezi yönetimi; devletin vatandaşlarına tüm hizmetleri sunarken kullandığı tüm kamu hizmet, denetim ve karar mekanizmasının tek el olan merkezden yürütülmesi şeklinde belirtmiştir (Örnek, 1987, p. 86).

Günday’a ait olan merkezi yönetim kavramına bir başka tanım ise devletin başkenti ve tek bir merkez olan idarenin halka sunduğu bütün hizmetleri yürütmesi şeklindedir (Günday, 2002, s. 66).

Tüm bu yapılara bakıldığında merkezi yönetimin sıkı bir merkeziyetçi yapıda olduğu ve tek elden yönetimi sağlamak adına faaliyet gösterdiği belirtilmektedir. Fakat merkezi idarenin yetkilerini tüm ülkede kullanması ve hizmetleri yönetmesinin zorluğundan dünyada hiçbir ülke salt ve katıksız olarak merkezi yönetimi kullanmamaktadır. Bu sorun merkezi yönetimin taşrada temsilcilerinin olmasını gerekli kılmıştır. Acil ve hızlı kararlar alınması ve sorunlara çözümlerde etkili olunması için taşrada da merkezi yönetim temsilcilerine bazı yetkiler tanınmıştır. Özellikle iletişimin kuvvetli olmadığı zamanlarda taşrada görev yapan merkezi yönetim tarafında atanan memurlara inisiyatif hakkı verilmiştir. Doğal afet, güvenlik veya o bölgeyi etkileyen önemli olaylarda çabuk karar verme ve kırtasiyeciliği azaltmak için “yetki genişliği” kavramı ortaya çıkmıştır (Menteşoğlu, 2019, ps. 8-9).

Yetki genişliği; Anayasa’ya göre Türkiye merkezi idare kuruluşu, coğrafya durumu, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin ihtiyaçlarına göre illere, illerde aşamalı olarak farklı birimlere ayrılmıştır. İllerin idari yönetimleri yetki genişliği ile sağlanmaktadır. İllerin yönetimini valiler, merkezi idarenin temsilcisi olarak merkez yönetimine danışmadan karar

alabilmekte ve uygulayabilmektedir. Yetki genişliğinin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Vali, merkez adına yetkiye sahiptir.
- Vali, merkeze sormadan aldığı kararları uygulayabilir ve bu merkezi idarenin yetki genişliği ile sağlanmaktadır.
- Vali, merkezden aldığı bu yetkiyi merkezin ona atadığı bir görev olarak benimsemektedir.
- Gelir ya da gider bütçesi merkezin hazinesine yansımaktadır.

Merkezi yönetim yetki genişliği ilkesi ile yumuşatılmaktadır. Tarihsel deneyimlerle yerinden yönetim, merkezi yönetim ve yetki genişliği kavramları ile yönetimler oluşturulmaktadır. Anayasanın 123. Maddesinde yönetimin kuruluş ve görevleri uygulanırken merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinin temel alınacağı belirtilmektedir. Ek olarak; 126. Maddesinde yetki genişliği ilkesinin illerdeki yönetimde dayanak olacağı ifade edilmektedir (Gözübüyük, 1983, s. 29-30).

Taşra teşkilatının başı ve merkezi yönetimin temsilcisi vali, görev olarak verilen bu yetkiyi hizmetinin bir parçası olarak kullanmaktadır. Üniter devletlerin çoğunda yetki genişliği görülmektedir. Yerel yönetimlere verilen bu yetki merkezi yönetim tarafından denetime tabiidir. Bu denetim “idari vesayet” olarak adlandırılmaktadır. İdari vesayet, merkezi yönetimin mahalli idarelerin kararlarını ve faaliyetlerini denetleme yetkisidir (Onar, 1966, s. 622). Bir başka tanıma göre ise idari vesayet yetkisi, merkezle yerel yönetimler arasında bir bağ kurmak ve yerel yönetimlerin eylem ve işlemleriyle devletin birliğini ve kamu hizmetlerin insicamını ihlal etmelerine mani olmak için kabul edilmiş bir hukuki müessesedir (Karaarslan, 2008, s. 196).

Merkezi yönetim ve yerinden yönetim yapıları birbirine zıt olarak gözüktükçe de birbiri ile var olan yapılardır. Bir yapının eksik yönleri diğer yapının güçlü yönleri ile tamamlanmaktadır. Hemen hemen her ülke iki yönetim yapısından da faydalanmaktadır (Parlak & Ökmen, 2010, s. 6). Burada amaç yerel yönetimlerin çıkarları yerine kamu yararını korumaktır. İdari vesayette hiyerarşiden farklı olarak iki farklı tüzel kişinin olması gerekmektedir.

Merkezi yönetimin sağladığı faydaları aşağıda belirtilen şekilde sıralamak mümkündür (Parlak & Ökmen, 2010, s. 9).

- Ülkenin beraberliği ve bütünlüğü merkezi yönetim sayesinde güçlü bir şekilde sağlanır.
- Kamu hizmetleri ülkenin her yerinde dengeli ve bütüncül anlayış ile sağlanır.

- Kamu hizmetleri sağlanırken yereldeki yöneticilerin kayırma ve çıkar gibi eşitsiz tavırlarına karşı merkezi yönetim dik duruş sergilemektedir. Merkezi yönetim sayesinde bölgedeki temsilciler kendilerini atayan makama karşı sorumlu durumundadır.

- Kamu hizmetlerini yönetecek ve yürütecek kişiler uzman görevlilerin ülkeye eşit dağıtılması ile dengeli hizmet alımı sağlanmaktadır.

- Merkezden yönetimde hizmetler tek elden az maliyetle oluşturulmaktadır. Ülkenin diğer bölgelerindeki mali denetim daha kolay sağlanmaktadır.

Merkezi yönetimin zararları şu şekilde sıralanmaktadır (Yayla, 2009, s. 235).

- Taşra yönetimden sorumlu kişiler yetki sahibi olmadıkları içim tüm konularda merkeze danışmak zorundadırlar. Bu durum, sorunların çözülmesini geciktirmekte ve etkili çözümlere kapalı kalmayı sağlamaktadır. Sert bürokrasi ve kırtasiyecilik artmaktadır.

- Bölgeden bölgeye gösteren ihtiyaçların farklılığı göz ardı edilmektedir. Halkın yöresel ihtiyaçlarına çözüm bulmak güçleşir.

- Halk, demokratik açıdan sekteye uğrar ve kendisini ilgilendiren konuların çözümlerini merkezden beklemektedir. Demokrasi kültürünün azalmasına ve halkın yönetimde pasif kalmasına sebep olmaktadır.

1.2 Yerinden Yönetim (Âdem-i Merkeziyet)

Kamu hizmetinde merkezi yönetim ile uygulanan yönetim biçimlerinden biri yerinden yönetimdir. Devletler, yönetim organizasyonlarında merkezi yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine yer vermektedir. Hemen her ülkede bu iki yönetim biçiminin beraber kullanıldığı görülmektedir (Parlak, Türkiye' de Yerel Yönetimler, 2020, s. 19).

Yerinden yönetim; bazı kamu hizmetlerin devlet dışında oluşturulmuş kamu tüzel kişilerce yürütülmesidir (Gözler, 2018, s. 42). Yani yerinden yönetim, merkezden ve devletten bağımsız tüzel kişiliğe sahiptir. Bu kapsamda, tüzel kişiliğe sahip olan kurum, kuruluş veya kişilerin kendilerine ait bütçe ve kurum politikaları vardır. İdari ve mali özerklik yerinden yönetim ilkesinin gereklerinden biridir. (Parlak, Türkiye' de Yerel Yönetimler, 2020, s. 19). Anayasanın 123.maddesinde idarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği şöyle ifade edilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası).

- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

- İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

- Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

Buna göre Türkiye’de iki yönetim türü de yer almakta ve aralarında hiyerarşik bağ bulunmamaktadır. Kısaca; yerinde yönetimin özellikleri şu şekilde sıralanmaktadır (Gözler, 2018, s. 49).

- Her kurum, kuruluş veya kişinin ayrı bir tüzel kişiliği vardır.
- Her kurum, kuruluş veya kişinin ayrı bir bütçesi, idari karar ve yönetim organı ve malvarlığı vardır.
- Merkezi idarenin denetimi; idari vesayet ile sağlanmaktadır.

Devlet, tüm ülkeye hizmet vermekte güce sahip olsa da halkın yararı açısından bazı görev ve yetkilerin paylaşmasına izin vermektedir. Bazı hizmetler ancak bir bölgeyi ilgilendirmekte ve o bölgenin vatandaş grupları ile etkileşim halinde olmaktadır. Devletler her bölgenin ayrı sorunlarına hizmet vermekte etkisiz kalabilmektedir. Bu durumda devlet kendi gücünü denetime tabii tutarak bölge temsilcilerine aktarmaktadır. Merkezi gücün olaylar karşısında kararları hızlı alma ve aldığı kararları uygulamada zorluk çektiği görülmektedir. Bu noktada; merkeziyetçi anlayış yetki genişliği ile hafifletilmektedir. Bu hafifletme, taşraya merkez tarafından atanan ve temsil yetkisi olan kişilerce yapılmaktadır. Bu kişiler de taşrada kendilerine hiyerarşik güç ile bağlı olduğu kamu görevlileriyle sorumluluk almaktadır. Örnek olarak; Bakanlıkların valilere görev vermesi ve valilerin merkez adına bölgede merkezin verdiği görevi yerine getirmesi gösterilmektedir (Bodineau & Verpeaux, 2003, s. 2-3).

Yerinden yönetim ilkelerini dört madde de toplayabilmekteyiz (Çağdaş, 2011, s. 394-395).

- Yerinden yönetim kuruluşlarının kendilerine ait tüzel kişilikleri vardır.
- Yerinden yönetim kuruluşları seçilmiş organlardır. Yetki genişliği ile kamu görevlileri hiyerarşik düzen içinde merkezden taşraya atanmaktadır. Âdem-i merkeziyet anlayışı ile yerinden yönetim kuruluşları, görevlerini icra etmek için halk tarafından seçilmektedir.
- Yerel ve ulusal düzeyde hizmetlerin ayrı olduğu bu ilke ile savunulmaktadır. Yerinden yönetim anlayışının varlığı kabul edilmektedir. Örnek olarak savunma gibi ulusal düzeyde ihtiyacın kontrolü merkezi yönetimde iken şehir taşımacılığı gibi yerel düzeyde ihtiyaçları kapsayan hizmetler yerinden yönetimin bir parçasıdır.
- Âdem-i merkeziyet ilkesi ile yerinden yönetimler merkezi yönetime karşı belirli ve sınırlı özerkliğe sahiptirler. Yerinden yönetim kuruluşlarının bu özerkliği tamamen merkezden bağımsız güce sahip

değillerdir. Yasalarla, merkezi yönetim yerinden yönetim kuruluşlarını idari vesayet ilkesi ile kontrol etmektedir.

Yerinden yönetim ilkesindeki merkez tarafından denetlemeyi ifade eden idari vesayet yetkisinin kullanımı yasalarla çerçevelenmektedir. Yerinden yönetim kuruluşlarını denetleyecek konular veya faaliyetler yasalarla açıkça belirtilmektedir (Örnek, Kamu Yönetimi, 1987, s. 91). Fakat, yerinde yönetimin sahip olduğu özerklik sadece idari alanda olmayabilmektedir. Bu ilke sayesinde kurum ve kuruluşlar, yasama ve yargı alanında da kendileri özerk alanlar yaratabilmektedir. Bu durumlarda, siyasi yerinden yönetim türü karşımıza çıkmaktadır (Gözübüyük, 1983, p. 31).

Yerinden yönetimin yararlarına bakıldığında aşağıda yer alan maddeleri sıralayabiliriz (Esen, 2010, s. 10).

- Bürokrasi ve kırtasiyecilik yerinden yönetim ilkesi ile azalmaktadır. Bu ilke ile kararlar daha hızlı alınıp ve uygulanmaktadır.
- Hızlı alınan kararlar ve uygulamalar ile halk daha hızlı hizmet görmektedir.
- Bölgeye yakın olan yetkili tarafından alınan kararlar sayesinde bölgenin ihtiyaçları doğrultusunda yerele uygun hizmet sunulmaktadır. İhtiyaçlar; merkezin uzaklığı sebebi ile bazen doğru kararlar alınmayabilir. Yerele yakınlık ihtiyaçların yerinde tespit edilmesinin avantajlarını beraberinde getirmektedir.
- Yerinden yönetim (âdem-i merkeziyet) ilkesi ile yerel birim organları, halk tarafından seçimle gelmektedir. Bu sayede merkezden yönetim ile karşılaştırıldığında daha demokratik yapı göze çarpmaktadır. Seçimle yönetime gelen yerel birimler hem ulusal hem de yerel düzeyde ülkede daha demokratik yapı sağlamaktadır.

Yerinden yönetim ilkesinin sakıncaları ise merkezi yönetimin yararları ile oluşmaktadır. Bu sakıncalar şu şekilde sıralanabilir (Çoker, 1991, p. 26)

- Yerinden yönetimin aşırıya kaçması ülkenin birliğini bozabilmektedir. Bölgelerarası çatışma ve kargaşaya sebebiyet vermektedir. Ülke de federal yapı olmasa dahi bu şekilde bir izlenim yaratmaya başlamaktadır.
- Kamu hizmetleri; merkez tarafından sağlanmadığı için ülkenin her kısmına eşit ve dengeli bir şekilde dağılmamaktadır. Bu dengesiz hizmet bölgelerarası eşitsizlik görüntüsü vermektedir.

- Yerinden yönetim birimlerindeki eksik ve yetersiz denetim birçok tehlikeye mahal vermektedir. Rüşvet veya görevi kötüye kullanma sonucunda hizmette noksanlık meydana gelmektedir.

Yerinden yönetim ile merkezi yönetim birbirini tamamlayan iki yönetim biçimidir. Her iki yönetim şeklinde halkın yararı ön planda olacak şekilde hizmet anlayışı hüküm sürmektedir. Yerinden yönetimin verimli bir hizmet sunması, merkezi yönetim ile uyum seviyesiyle bağdaşmaktadır. Yerinden yönetim, merkezi yönetim ile uyum içerisinde çalışması ile hizmet etkinliğini arttırmaktadır. Yerinden yönetim; bir başka deyişle âdem-i merkeziyetçilik halka en yakın yönetim biçimidir. Yerel halkın kendi hür iradesi ile seçmiş olduğu ve ihtiyaçlarına yanıt bulduğu yönetim şeklidir. Halk, seçtiği bu birimlerin yöneticilerini itina ile takip etmektedir (Eryılmaz Y. , 2019, p. 7).

Yerinden yönetim, “siyasi yerinden yönetim” ve “idari yerinden yönetim” olarak iki çeşitte incelenmektedir. Siyasi yerinden yönetim federalizmi öne çıkarırken idari yerinden yönetimde kamu yönetimi içerisinde yerinden yönetim birimlerinin varlığına işaret etmektedir (Parlak, 2020, s. 20).

1.2.1 Siyasi Yerinden Yönetim

Devletler üç farklı siyasi yapılanma ile yönetilmektedir. Bunlar; üniter devlet, federal devlet ve konfederal devlettir. Federal ve konfederal yönetim şekli, siyasi yerinden yönetim şekli ile karşımıza çıkmaktadır. Konfederal devletler, günümüzde geçmişteki gibi yaygın şekilde görülmemektedir. Bu sebep ile siyasi yerinden yönetim, federal devletler olarak görülmektedir. Devletler bu yönetim şekillerinde federe ve federal olarak iki yöntem uygulamaktadır. Federal devlet anlayışında; merkezi olarak örgütlenmesi söz konusudur. Federe devletler ise federal düzeyden farklı olarak yerel kamu birimlerinde bölgesel yapılanma göstermektedir. Federe devletler; merkezi yönetimden sonra bölgelerine ait en yetkin katmandır. Bu federe birimlerin isimleri ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. ABD’de state, Almanya’da land-lander ve Osmanlı’da beylerbeyi ismi ile karşımıza çıkmaktadır. Özetle, yerinden yönetim denildiğinde federal devlet ve eyalet sistemi akla gelmelidir. Siyasi âdem-i merkeziyetçilik ilkesi ile devlet küçük birimlere ayrılarak devletçikler oluşturmaktadır. Bahsedilen bu devletçiklerin kendilerine ait yasama, yürütme ve yargı organları bulunmaktadır. Aynı zamanda iç güvenlik konularında ve mikro politikalarda bağımsız hareket etmektedir. Sadece dış politika, dış güvenlik ve makro düzeyde oluşturulan kamu politikalarında etkinlik göstermemektedirler. Belirtilen bu yetkiler özerklik olmakla beraber tam bağımsızlıktan uzak

bir etkinliktir. Üniter devletlerde görülmeyen bu yapıda, idari yerinden yönetim ilkesi federe birimlerde çalıştırılmaktadır (Parlak, 2020, s. 20-21).

Siyasi yerinden yönetimde, “yerel hükümet” ve “yerel devlet” gibi kavramlar kullanılmaktadır. Yerel yönetimlere siyasi egemenlik paydaşlığı tanınmaktadır. Fakat bu yerel yönetimlerle karıştırılmamalıdır (Bozkurt & Ergun, 2014, s. 259).

Siyasi yerinden yönetim anlayışı üniter devlet anlayışının tam tersidir. Üniter devlet, merkezi yapıdan başka hiçbir birime egemenlik hakkı tanımamaktadır. Sadece kendi denetiminde öngördüğü bazı kurum ve kuruluşlara yetki tayin edebilmektedir. Üniter devlet yapısında hâkim olan merkeziyetçi yapı federal devletlerde de görülmektedir. Dünya’da 220 ülke üniter yapıyı, yaklaşık 20 ülke ise federal yapıda devlet biçimlerini benimsemişlerdir (Güler, 2000, s. 14-29). Avrupa Birliği’ne üye devletlere bakıldığında 27 ülkeden sadece 5 ülkenin federal devlet olduğu görülmektedir. Yine aynı şekilde Avrupa Konseyi’ne üye ülkelerin 47’sinden 5’i federal devlet anlayışı ile yönetilmektedir (Keleş, 2010, p. 96).

1.2.2 İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim; siyasi yerinden yönetimden farklı olarak devletin üniter ya da federal yönetim biçimi fark etmeksizin her iki devlet biçiminde yer almaktadır. Bu yönetim; merkezi yönetimden ayrı olarak özerk kurulan kurum ve kuruluşları içermektedir (Parlak, 2020, s. 21).

İdari yerinden yönetim; birçok kamu ve kuruluşların hizmetlerini merkezi idareden ve onun tüzel kişiliğinden bağımsız olarak ve hiyerarşik yapısı dışında kalan kamu tüzel kişiler tarafınca yürütülmesidir (Alataş, 2019, p. 12). Bahsedilen bu kamu tüzel kişilerin idari yetkilerinden başka yasama ve yargı yetkileri bulunmamaktadır. İdari yerinden yönetime, yalnızca idari anlamda yürütmeye dayalı birtakım yetkiler verilmiştir. Yasama ve yargı yetkileri sadece ülkenin merkezi yönetiminde bulunmaktadır (Esen, Kamu Yönetimi, 2010, s. 9). Belirli bir coğrafyada yaşayan kişileri temsil ederek onların yaşayış biçimlerinde rol oynamaktadır. Kültür, sanayi, ticaret veya sağlık gibi hizmetlerde etkinliklerini göstermektedirler. İdari yerinden yönetim sistemi, hem üniter hem de federal devlet farkı gözetmeksizin hemen hemen her ülkede varlığını sürdürmektedir (Eryılmaz B. , 2011, s. 97). Yasal çerçeve ile yetki ve sorumlulukları belirlenen ve yerel yönetim organları aracılığıyla varlığını sürdüren bu yapıda, kurum ve kuruluşların kendilerine ait bütçeleri, harcamalar ve gelirler bulunmaktadır. Yasaların izin verdiği sürece gelirlerini arttırma eğiliminde bulunabilmektedirler (Eryılmaz B. , 2011, s. 96) . Merkezi yönetim ile gücünü paylaşmayan bu yönetim şeklinde, yönetsel alanlarla ilgili davranışları devlet belirlemektedir. Yönetimlerin nasıl olacağı ile ilgili bu yapıyı belirleyen tek

ve asıl yetkili merkezi yönetimdir. Merkezi yönetimde bulunan yasama yetkisi ile idari yerinden yönetimin yetki ve sorumlulukları genişleyebilir ya da daralabilmektedir. Hiyerarşik yapıdan uzak olarak çalışan bu yapıda merkezi yönetimin idari vesayet özelliği kullanılmaktadır. Merkezi yönetim, idari yerinden yönetimi denetleyebilir ve yasalara uygun görmediği halde onlara müdahale etme hakkı bulunmaktadır. Bir başka yönden bakıldığında da ise, halkın seçimi ile yönetime gelmiş bu yapı katılımcılığı arttırarak daha demokratik ortam sağlamaktadır. Halkın yönetimde söz sahibi olması ve yaşadığı coğrafya da bu demokratikliği yaşaması halkın yönetime katılmasını kolaylaştırmaktadır (Şengül, 2014, s. 8).

İdari yerinden yönetim; “yer yönünden” ve “hizmet yerinden yönetim” olmak üzere iki çeşide ayrılmaktadır:

1.2.2.1 Yer Yönünden Yerinden Yönetim

Yer yönünden yerinden yönetim; o bölgenin sakinlerine yönelik çalışmaların yapılması ve ortak faydalarını korumaya yönelik gereğini yerine getirme konusunda faaliyet gösteren bir yönetim yapısıdır. Bu faaliyetler sağlanırken kendi organları tarafından sağlamak adına bir takım sınırlı yetki ve özerklik verilmektedir. Kısaca; yer yönünden yerinden yönetim, belirli bir bölgede oturan sakinlerin ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla belirli özerkliğe sahiptirler. Bu yapı devlet tüzel kişiliğın dışında yer alan kamu tüzel kişilerdir. Bu özelliği sayesinde, kendi bütçeleri, malvarlığı ve kendilerine özgü iradeleri söz konusudur. Yer yönünden yerinden yönetim organlarında çalışan kişiler de aynı şekilde merkezi idare hiyerarşisinden bağımsız olarak kamu görevlisi olarak çalışmaktadırlar (Esen, 2010, s. 9).

Yer yönünden yerinden yönetimde; kamu tüzel kişilik insanlara tanınmaktadır. Yapı olarak kişi topluluklarına hizmet vermekte olup organlara gelen görevliler seçimle başa gelmektedir. Genel yetkili olarak faaliyet konularında görev almaktadırlar (Gözler, 2018, s. 53).

Günümüzde, belirli salt topluluğa yönelik doğan ihtiyaçların karşılanmasında merkezi idarenin rol oynaması hem yetersiz hem de uygun olmadığı savunulmaktadır. Bu sebeple yer yönünden yönetim organları ortaya çıkmıştır (Gözler, 2018, s. 49). Kamu hizmeti yerel alanı ilgilendiriyor ise ülkenin o coğrafyadan sorumlu yerel yönetim organları tarafınca karşılanmaktadır. Kamuyu ilgilendiren hizmetler devlet ve yerel hizmetler arasında paydaş durumdadırlar. Ulusal konuları ilgilendiren hizmetlerde merkezi yönetim öne çıkmaktayken yerel ölçekteki konulara yerel yönetim organları tarafından sağlanmaktadır. O bölgede yaşayan coğrafyayı etkileyen ve o yörede örgütletilebilen tüm hizmetler yerel ölçekte değerlendirilmektedir (Örnek, 1987, s. 106).

1.2.2.2. Hizmet Yerinden Yönetim

Yerinden yönetimin en önemli çeşidinden biri olan hizmet yerinden yönetim; bir kamu hizmetinin idari özerkliği ve kendi kamu tüzel kişiliğini kullanarak bir kamu kurumu tarafından yürütülmesi olayıdır. Bu kuruluşlar 19.yy'ın sonlarına doğru kendini gösterse de asıl faaliyetlerini 20.yüzyıl boyunca göstermişlerdir (Eryılmaz B. , 2011, s. 22).

Merkezi yönetimden ayrı ve hukuki bir statüye sahip kuruluşlar tarafından belirli bir hizmetin gerçekleştiği yönetim çeşidi hizmet yerinden yönetim olarak tanımlanmaktadır. Merkezi hiyerarşiden bağımsız yetkileri bulunan bu yapı, merkezi yönetim dışında hizmetlerin örgütlemesini kolaylaştırmaktadır (Esen, 2010, s. 10) .

Hizmet yönünden yerinden yönetimde; hizmete kamu tüzel kişilik sağlanmaktadır. Bu kuruluşların yapıları mal topluluğu olup organların göreve gelişi atamayla olmaktadır. Uzmanlık ilkesi ile faaliyet konularını karşılamaktadırlar (Gözler, 2018, s. 53).

Teknik, idari ve siyasi nedenlerle bazı hizmetler merkezi idareden alınarak özerk kurumlara aktarılmaktadır. Belirli hizmetlerin sağlanması için kamusal kurumlar özerk yapıya dönüştürülerek bu hizmetlere uygun örgütler olarak kurulmaktadır. Hizmet yerinden yönetimde hizmetlerin daha verimli, hızlı ve rasyonel olarak yürütülmesi hedeflenmektedir (Eryılmaz B. , 2011, s. 98-99).

Türkiye’de hizmet yerinden yönetim örgütleri “kamu kuruluşları” olarak sınıflandırılmaktadır. Kamu kuruluşları incelendiğinde 4 farklı ana dalda çeşitlenmektedir. Bunlar; idari kamu kurumları, iktisadi (ekonomik) kamu kurumları, içtimai (sosyal) kamu kurumları ve ilmi (bilimsel) kamu kurumlarıdır. İdari kamu kurumları; Bası-İlan Kurumu, Anadolu Ajansı, Türkiye Futbol Federasyonu örnek verilebilmektedir. İktisadi kamu kuruluşlarına KİT’ler örnektir. Sosyal Güvenlik kurumu, sosyal kamu kuruluşları olarak karşımıza çıkmaktadır. Son olarak bilimsel kamu kurumlarına örnek olarak Üniversiteler ve TÜBİTAK gösterilmektedir (Parlak, 2020, s. 22-23).

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşların yetkileri, yerel yönetimin sahip olduğu yetkiler gibi yasalar ile kazanılmaktadır. Yerel yönetim organları gibi özerk yapıya sahiptirler. Özerklik sınırları ve yapıları temsil ettikleri konu ile farklılık göstermektedir. Belirli yetki ve sorumluluklar ile donatılmış bu yapılar, kendilerine ait bütçe ve mal varlığına sahiptirler. Bahsedilen bu kuruluşlar, merkezi yönetimin denetimine tabi olup idari vesayet ile kontrol edilmektedir. Türkiye’de TRT yayın kuruluşu olarak bu kontrol mekanizmasına sahip örneklerden biridir (Gözübüyük, 1983, s. 87).

1.3 Yerel Yönetim Kavramı

Yerel yönetim kavramı bugünkü Türkçe ile ifade edilmektedir. Eski Türkçe 'de karşılığı “Mahalli İdareler “dır. Batı literatüründe ise “Local Government” olarak geçmektedir. Yerel kavramı; belirli bir coğrafyada kendine özgü ekonomik yapı ve kültüre sahip paydaşları olan ve homojen karakteristik özelliği olan topluluk olarak tanımlanmaktadır. Yönetim kavramına bakıldığında ise belirli hedef doğrultusunda bir arada organize faaliyet gösterme şeklidir. Yerel yönetimin temel öznesi kenttir. Kentlerin veya kent altı büyüklerde yerel yönetim kademeleri oluşturulmaktadır. İllerin altında ilçe veya küçük kent yönetimleri mevcuttur. Buna göre yerel yönetim düzeyleri sırasıyla; kent düzeyinde yerel yönetimler, bölge düzeyinde yerel yönetimler, il düzeyinde yerel yönetimler ve kıy/kent düzeyinde yerel yönetimler olarak ifade edilmektedir (Parlak, 2020, s. 23-25).

Yerel yönetim, eskiden kullanılan ademi-i merkeziyet terimi ile eş anlamlı kullanılmaktadır. Ulusal veya bölgesel sınırlar içerisinde daha küçük ölçeklendirilmiş halkın seçimi ile yöneticisini seçildiği, halkın yerel ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü olan yönetim türüdür. Bu yönetim idari âdem-i merkeziyet kavramı ile ilişkili olup siyasi âdem-i merkeziyetten farklıdır (Yalçındağ, 1995, s. 3-4).

1.3.1 Yerel Yönetim İlkeleri ve Özellikleri

Yerel yönetim, bütün ülkelerde tarihsel süreç içerisinde devlet kavramı ile ortaya çıkmıştır. Yerel hizmetleri sağlayan ve devletin önemli bir parçası olan yerel yönetimler, günümüzde giderek gelişmekte ve yetki alanları genişlemektedir.

Yerel yönetimler Anayasalarda yer alan ve yasalarla düzenlenen bir konuma sahiptirler. Bunun aksine bazı ülkelerde yerel yönetimin Anayasada yer almadığı da görülmektedir.

Yerel yönetimlerin temel ilke ve özelliklerini aşağıdaki gibi sıralayabiliriz; (Parlak, 2020, s.26-27).

- a. Yerel yönetimler; idari yerinden yönetim şeklinde yer yönünden yerinden yönetime bağlı kurum ve kuruluşlardır.
- b. Uyguladığı sistem mahalli âdem-i merkeziyet ilkesine dayanmaktadır.
- c. Görev, yetki ve sorumlu olduğu alanlar Anayasada belirtilen şekilde oluşturulmaktadır.
- d. Verilen yetki ve sorumluluklar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.
- e. Batı ülkelerinde daha köklü bir geçmişe sahiptirler.

- f. Merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler.
- g. Ayrı bir bütçeleri bulunmaktadır.
- h. Merkezi yönetimden mali açıdan destek alabilmektedirler.
- i. İdari ve mali özerklikleri bulunmaktadır.
- j. Seçimle başa gelmiş organlar tarafından yönetilmektedirler.
- k. Kendi personellerini seçme, atama ve görevden çıkarma gibi durumlarda özgürlerdir.

l. Merkezi yönetimin kontrol mekanizmasına tabiidir. Bu mekanizma; “idari vesayet” denetimi ile çalışmaktadır.

m. Yerel yönetim organlarının seçimi, seçilen organların özellikleri ve seçim süreci ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir.

n. Bir ülkede yerel yönetim organlarının etkinlik ölçütü üç temel unsurla ölçülmektedir. Bunlar; toplam kamu bütçesindeki payı, toplam kamu personelindeki payı ve kamu hizmet ve yetkilerindeki payıdır.

o. Yerel yönetimlerin “Altın Çağı” yirminci yüzyıl olarak görülmektedir. Yeni yüzyılda ise yerel yönetimlerin önemi “Kentlerin Yüzyılı” olarak ifade edilmektedir.

Yerel yönetimler yirminci yüzyılda belirleyici temel özellikleri üç ana ekseninde toplanmaktadır. Bunlar; hizmet çoğulcuyu, kentleşme ve etkinliktir. Hizmet çoğulculuğu; günümüzde yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları değişen teknoloji, toplumsal faaliyetler ve ekonomik durumlarla genişletilmiştir. Özellikle, 1930 yılları sonrasında, Keynes eğilimlerine uyum sağlayarak ekonominin iyileşmesi için yerel yönetimlere ait yatırım ve çalışmalar artmıştır. Bu dönemlerde Avrupa yerel yönetim organlarında salt kentsel nitelikte çalışmalar hakimken bazı kuruluşların özerk şekilde hizmetlerde bulunduğu görülmektedir. İkinci özellik olan kentleşme, yirminci yüzyıldaki nüfus hareketleri sonucunda kent nüfusunda artış olmuştur. Bu artış, yerel yönetimleri etkileyerek çalışma alanlarını kentleştirmiştir. Dünyada hemen hemen her ülkenin kır nüfusu kent nüfusundan az olmuştur. Yerel yönetimler, yönetilen mevcut nüfusun artması ile sosyal, ekonomik ve siyasi yapılarında önemli sonuçları beraberinde getirmiştir. Son özellik olan etkinlik ele alındığında ise yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak için yapılan çalışmaların bütünüdür. Bunu sağlamak adına yerel yönetimler, yerel sorunları pragmatik yaklaşım yolları denerek çözüme kavuşturmayı hedeflemektedir.

1.3.2 Yerel Yönetimlerde İdarenin Bütünlüğü ve İdari Vesayet Denetim İlkesi

İdarenin bütünlüğü ilkesi; Anayasanın 123. Maddesinde “idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir” şeklinde yer almaktadır. Bu madde ile Türkiye Cumhuriyeti’nin ülkesi ve milleti ile bir bölünmez olduğu açıkça beyan edilmektedir. Buna bağlı olarak yönetim ile yönetim görevinde yer alan paydaşların arasında iş birliği sağlanmaktadır. Özellikle üniter devlet formunda bu ilke ülkenin yaşamsal fonksiyonlarından biri olup devlet yönetimlerinin tüzel kişilerden oluşan kamu yönetim birimleri ile uyum içerisinde çalışmasını sağlamaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda yerel yönetimlerin sınırları belirlenmektedir (Karakılçık & Özcan, 2005, s. 13).

Anayasada merkezi yönetim ve yerinden yönetim arasındaki fark; merkezi yönetim ve taşra teşkilatı olarak ayrılarak belirtilmiştir. Yerinden yönetimler ise yerel yönetimler ve hizmet kuruluşları olarak bölünmektedir (Karakılçık, 2018, s. 25).

Üniter devlet modelinde, tek bir egemenlik mevcut olup tek yetkili devlettir. Devletin örgütsel yapısı parçalı bir görünümde olsa da devlet yetkisini kullanan birçok kamu tüzelkişisi olsa da bunların arasındaki işbirliği "idarenin bütünlüğü" ilkesi sağlamaktadır. Parçalı yapıda olan bu yönetim şeklinde, "bütünlüğü" sağlamak için iki hukuksal araç, "yetki genişliği" ve "idarî vesayet" kullanılmaktadır. "Yetki genişliği" ilkesi, tek tüzelkişilik içinde yer alan merkezî örgüt ve birimler, "idarî vesayet" ise merkezî yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki "bütünleşmeyi" hedeflemekte farklılaşmayı ve ayrışmayı engellemektedir. "İdarenin bütünlüğü" ilkesi, merkezin denetimi ve gözetimiyle yaşama geçirilmektedir. Genel yönetimin taşra örgütlenmesi üzerindeki denetimi "hiyerarşik" denetim şeklinde ifade edilmektedir. Yerinden yönetimler üzerindeki denetim ise "idari vesayet denetimidir. (Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı, 2004).

Anayasanın 127.maddesinde; idarenin her türlü eylem ve işlemlerinin yargı denetimine açık olduğu ifade edilmektedir. Denetim ilkesi; kamu yönetiminin olmazsa olmazı olarak görülmektedir. Merkezi, yerel ya da bölgesel alanlarda kamu kurum ve kuruluşların denetlenmesi zaruridir. İdarenin tüm parçaları eylem ve işlemlerinde hukuka uygun olarak sağlanmalıdır. Bütün kamu hizmetleri farklı yollardan denetime açıktır. Her denetim birimi kendi yetki alanı içinde ilgili kurumu denetlemektedir. Denetim türleri; hiyerarşik, dış denetim ve idari vesayet olarak üç grupta incelenmektedir. Hiyerarşik denetim; ilgili kurumun kendi içindeki iç işleyişindeki denetimidir. Dış denetim; özel kurumlarca yapılan denetim biçimidir. İdari vesayet ise yerel ve bölgesel yönetimler üzerinde merkezi yönetim biriminin uyguladığı denetim türüdür.

Günümüzde Avrupa Özerk Şartı gibi yerel birimlere yetki genişliğinin verilmesinin önemi arttırılmış ve denetimin en aza indirilmesi söz konusu olmaktadır. Fakat yerel birimlerin denetlenmemesi durumu idarenin bütünlüğü ilkesi ile ters düşmektedir. İdari vesayet ile yerel yönetimlerin faaliyetleri yer, konu ve şekil yönünden sınırlanmıştır. Belirli yetki ve görevlerde bağımsız hareket eden bu yapıların merkezi denetimden muaf olmamaktadır. Bu konu tartışmaya kapalıdır. Tartışılan konu; denetimin amacı, kapsamı ve sınırıdır (Parlak & Ökmen, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat, 2010, s. 18).

Vesayet denetiminde yerel yönetimlerin karar ve işlemlerinde değişiklik yapılmamaktır. Yalnızca iptal edebilir ya da onaylayabilmektedir. İptal edilen karar için yeni karar yerinden yönetim biri tarafından alınabilmektedir. Hiyerarşik denetimde ise karar ve işlemlerde değişiklik yapabilir, bozabilir ya da geçersiz kılabilir. İki denetim arasındaki temel fark vesayet denetimi yerindenlik denetimi değil hukuka aykırı bir durumun olup olmadığı denetlenmektedir (Tortop, Aykaç, & Özer, 2006, s. 50).

Anayasanın 127. Maddesinde kişi ve işlemler üzerindeki vesayet denetimi açıkça belirtilmektedir. Kişiler üzerinde “geçici görevden uzaklaştırma” şeklinde yaptırımı sınırlanmaktadır. İşlemler üzerinde ise daha fazla yetkiye sahip olarak iptal, onaylama, erteleme ve düzeltme yetkileri ile donatılmaktadır. Ancak yerinden yönetim birimin yerine geçerek yeni karar verme yetkisi ya da işlem yapma yetkisi bulunmamaktadır (Ökmen & Parlak, 2010, s. 19).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde yeni yerel yönetim yasaları ile idari vesayet yetkisi daraltılarak yerel yönetimlerin hareket alanı eskiye oranla daha serbest hale gelmiştir. Örnek olarak belediye ya da il genel meclis kararlarının valilik makamı ile onaması şartı kaldırılmıştır. Sadece valilik makamına bildirilmesi yeterli olacağı kuralı getirilmiştir (Karakılçık, 2018, s. 27).

1.4 Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişim Süreci

Türkiye’de yerel yönetim sistemi; Tanzimat öncesi dönemdeki Osmanlı devletinin yerel yönetim anlayışı, Tanzimat sonrası yerel yönetim alanlarındaki gelişmelerle atılan adımlar ve Cumhuriyet’in kuruluşu ile farklı anayasalarla yerel yönetim anlayışının değişmesi şeklinde üç dönemde sınıflandırılmaktadır.

1.4.1 Tanzimat Öncesi Dönemde Osmanlı Yerel Yönetimler

Osmanlı devlet sistemi; güçlü bir merkeziyetçi yapıya sahip olmakla beraber kendine has eyalet yapılanmasına sahiptir. Yönetim yapıları; eyaletlere, eyaletler sancaklara ve onlarda

kazalara, kazalarda köylere ayrılmaktadır. Bu örgütlenme şekli Osmanlı sistemine özgü kurulmuş olup askeri ve toprak sistemine dayalı bir yönetim biçimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Güçlü bir merkezi sisteme sahip olan bu yapı kısmi olarak âdem-i merkeziyetçi yapıya izin vermektedir. Ayrılmış olan eyaletlerin ayrı bir tüzel kişiliği ve seçilmiş meclisleri yoktur. Yine de bu yapı, merkeze tam bağımlı ya da tam bağımsız olarak idari özellik taşınamamaktadır (Nadaroğlu, 2001, s. 177)

Tımar sistemi üzerine dayalı yönetilen Osmanlı Devleti, güçlü bir merkezi yapıyı ve taşra üzerinde yoğun denetimi beraberinde getirmiştir. Buna rağmen; Osmanlı yönetim sistemi âdem-i merkeziyetçi özelliklerde içermektedir. “Hükümet” şeklinde adlandırılan Doğu Anadolu’daki aşiretlerin yönetimini sağlayan ve eşraf ve ayanın taşradaki etkinliği Osmanlı yönetim sistemindeki âdem-i merkeziyetçi yapıya örnek oluşturmaktadır (Reyhan, 2000, s. 34).

Eski Türk yönetim geleneklerinin etkileri Osmanlı yönetim anlayışında görülmektedir. Ahilik (lonca), ocak, dergâh, çarşı ve köy gibi yapılar eski Türk yönetim geleneklerinden oluşmuştur. Vakıf, hisse ve kadılık gibi yapılar ise İslami yönetsel yapıdan Osmanlı yönetim sistemine dahil olmuştur. Özellikle; lonca sistemi, vakıflar, muhtesiptik ve kadılık Osmanlı yerel yönetimlerin bel kemiğini oluşturmaktadır (Karakılçık, 2018, s. 134).

Osmanlı kentlerindeki yerel hizmetlerin gerçekleştirilmesi ve siyasi idari yapıdaki fonksiyonları açısından loncalar önemli bir yere sahiptir. Kent yönetimler; loncaların ödedikleri vergiler ile üretime ve ticarete fayda sağlamasından hem de siyasi açıdan verdiği destekler nedeniyle loncaların varlığını desteklemektedirler (Parlak, Türkiye' de Yerel Yönetimler, 2020, s. 84). Loncalar; esnaf ve sanatkârların beraber kurdukları, iş düzeni ve ilkelerini oluşturdıkları, iş birliği ve dayanışma sağladıkları ve mesleki açıdan gündeme gelmiş sorunların çözüme kavuştuğu yerlerdir. Çarşı ve pazarın temizliği, güvenliği, düzeni ve aydınlatılması gibi yerel hizmetler, loncalar tarafından karşılanmaktadır (Karakılçık, 2018, s.134). Merkezi yönetim uzantısı olarak görülen bu taşra yapı, aynı zamanda dönemin sivil toplum kuruluşları olarak görülmektedir. Merkezi yönetim ve halk arasında kalan yapı, merkezi yönetimin çıkardığı ferman ve yasaların uyumu konusunda kenti yönlendirmektedir. Loncalar, Osmanlı yönetim sistemindeki yerel yönetim anlayışının öz çekirdeğini oluşturmaktadır (Shaw, 1994, s. 382).

Vakıflar; Türk kültürü ile bir bütün olmuş ve İslami yönetim yapısından gelen diğer bir hizmet birimidir. Günümüzdeki belediyelerin fonksiyonlarından birçoğu bu yapıdan halka sunulmuştur. Vakıflar, Osmanlı kent yönetiminde önemli bir yere sahiptir. Vakıf sayısı oldukça fazla ve kapsamı bir o kadar geniştir. Leyleklerin bakımı ile ilgili bir vakıf bile Osmanlı yönetimde görmek mümkündür. Eğitim, sağlık, kültürel ve sportif hizmetler, sosyal yardım, belediye ve bayındırlık işler gibi kamu hizmetleri vakıflar tarafından halkın hizmetine

sunulmaktadır (Şen, 2002, s. 32). Vakıflar herhangi bir hukuki kişiliğe sahip değildirler. Bu sebeple zamanla yerel yönetim birimlerine dönüşmesi mümkün gözükmemektedir. Ek olarak; vakıflar kendilerine özgü bir vakıfname ile hareket etmektedirler. Vakıfnamedeki düzenlemelerin dışına çıkılmamaktadır. Karar organlarının seçimle gelmemesi de vakıfların, yerel yönetimlere kaynaklık ettiğini söylememize imkân tanımamaktadır. İşlevi ve fonksiyonlarına bakıldığında, vakıf sisteminin modern belediyeçilik anlayışına zemin hazırladığı bir gerçektir (Parlak, 2020, s. 87-88). Kendilerine özgü yönetim sistemleri var olup merkezden bağımsız özerk yapıları ve hukuki kişilikleri bulunmamaktadır (Dursun, 1998, s. 95).

Osmanlı’da hukuki ve adli konuları yürütmek ve kentin asayiş ve güvenliğini sağlamak için “kadılık” kurumu hizmet vermektedir. Belediye işlemlerin yürütüldüğü kadılık, vali ve kaymakam konumundadır. Kadılık kurumu; kaza adli idari dairenin temsili ile gerçekleşmekte ve başşehre bağlı tek bir idare aracıdır. Kadılık; kaza merkezliğinde, hâkim ve mülki idare temsilcilerinin bulunduğu bir daire, beledi işlerin görüldüğü ve müzakerelerde bulunun meclis salonu görünümündeydi (Akdağ, 1995, s. 321).

Kadılık kurumunda çeşitli yardımcıları bulunmaktadır. Bunlar; subaşı, naip, imam, muhtesip ve mimarbaşı olarak adlandırılmaktadır. Subaşı, şehrin güvenliğinden sorumlu emniyet amiridir. Naip ise yargı konularında yardımcılık etmektedir. Muhtesip ise kadının belediye hizmetlerinden sorumlu yardımcısıdır. Esnafı denetlemek, işyeri ruhsatı vermek, ihtisap gelirlerini dağıtmak, vergileri toplamak ve kıyafet düzeninin sağlanması gibi görevler muhtesibe bırakılmıştır (Parlak, 2020, s.90-91). Bu yapı, günümüzdeki zabıta görevlilerinin müdürlerine benzetilmektedir (Kaya, 2007, s. 102).

18.yüzyıl Osmanlısında, merkezi yapı güçlendirilme çalışmaları varken bir yandan âdem-i merkeziyetçi yapı gibi kabul edilen yapılar oluşturulmuştur. Ortaylı “merkeziyetçilik çağında yerel yönetimlerin gelişmesi paradoksu” olarak bu durumu ifade etmektedir. Ortaylı’ya göre; Türk yerel yönetimi modern merkeziyetçi yapıda yaşamaktadır (Ortaylı, 1985, s. 31).

Sonuç olarak; Osmanlı kent yönetimi Türk ve İslami yönetim geleneklerinden oluşmuştur. Özellikle kadılık, loncalar ve vakıflar ile şehir yönetimi yürütülmektedir. Ayrı bir bütçe, görev ve organları olan birimler Tanzimat’tan sonra yönetim sistemimize girmiştir (Parlak, 2020,s. 91) Ayrıca, Tanzimat’tan kısa süre öncesinde, merkeziyetçi ve âdem-i merkeziyet anlayışı hakkında farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Bunların en önemlisi Sened-i İttifak olayıdır. İnalçık ve Ortaylı, Sened-i İttifak’ı büyük ayan kısmının devleti kontrol etme girişimi olarak bulmaktadır (Karakılıçık, 2018, s. 132-133).

1.4.2 Tanzimat Sonrası Atılan Adımlar

Osmanlı Devleti'nde; Tanzimat dönemi, batıyla ilişkiler, yönetsel reformlar ve modern yasaların gündeme geldiği en önemli dönemlerden biridir. Osmanlı yönetimini çöküşten kurtarmaya ve yeniliklere açık kapı bırakan bu dönem, yerel yönetimlerde de reform çalışmalarını beraberinde getirmiştir. Batı ile ilişkilerin arttığı bu dönemde, özellikle Fransa'nın yönetim yapıları ve kurumları örnek teşkil etmiştir (Karakılçık, 2018, s. 136).

Tanzimat fermanı ile sultan, halkın önünde yasal olarak eşit, mal ve namusun güvencesini verirken yönetim açısından da yenilikler de bulunma vaatleri vermiştir. Aynı zamanda, devletin mali sorunları sebebiyle yeni kaynakların geliştirmesi için reformlara ihtiyaç duyulmuştur (Ökmen & Parlak, 2010, s. 110). Mali sorunları çözmek için 1840 sonrasında Muhassıllık Meclisleri kurulmuştur. Merkezi yönetim tarafından bu meclislere yasal statü verilmiştir. Meclis üyeleri seçimle üye olmalarına rağmen bazı yetkilerde kısıtlamalara sahipti (Kpente, 2020, s. 18). Muhassıllık Meclislerinin amacı, bozulan mali sistemi düzeltmek ve merkezi düzeni güçlendirmektir (Sobacı M. Z., 2005, s. 33). Vergi toplama görevi, iltizam sistemi ile kaldırılmış ve bu meclislere devredilmiştir. Vali ve ayanların vergi toplama görevi de bu meclislere verilmiştir. Doğru çalışmayan vergi sistemi bu meclisler aracılığıyla düzeltilmeye çalışılmıştır (Ortaylı, Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetimleri Geleneği, 1985, s. 33). Feodal rantın merkezi-feodal devlet ile yerel feodal beyler arasında görev paylaşımı yapan bu yerel meclisler yeni unvanları beraberinde getirmiştir. “Mütesellim”, “voyvoda”, “resmi ayan”, “mültezim” gibi unvanlar meşru otoriteler için sınıfsal olarak meclis üyeliği statüsü vermiştir (Parlak, 2020, s. 96).

Osmanlı yönetim sisteminde Muhassıllık Meclisleri 'ne yer verilmesinin üç temel nedeni vardır. Bunlardan ilki, bu meclislerin bir reform ve çöküşten kurtuluş yolu olarak görülmeleridir. İkincisi, batıdan farklı olarak geliştirilmek istenilen Türk yönetim sistemidir. Son olarak, Tanzimat Fermanı'nın getirdiği yeniliklerdir. Tüm gelişmelere bakıldığında Tanzimat, yerel yönetimlerin gelişmesi adına bir dönüm noktasıdır (Parlak & Ökmen, 2010, s.118). Tanzimat hareketinde merkezi yapının gücü fazladır. Fakat, yönetsel açıdan modernleşme çabaları da güçlüdür. Bu farklı ikili yapıyı oluşturmuştur. Ortaylı, bu yapıyı “İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı” olarak tanımlamıştır (Ortaylı, 1985, s. 23).

Modernleşme açısından önemli bir yere sahip olan Tanzimat, her şeyin tepeden verilip alındığı hak ve özgürlüklerin bütünüdür. Bu süreçte halkın özgürlük ve hak için herhangi bir mücadelesi yoktur (Eryılmaz B., Kamu Yönetimi, 1992, s. 15-16). Kısaca, Tanzimat Fermanı ülkenin kurtulmasına yönelik çözümün batılılaşma olduğunu savunan bir genelgedir. Bu süreçte

are olarak görülen bu ferman iki ayrı temelde oluşmuştur. Birinci dayanak, “merkeziyetçilik” ve ikincisi ise “ademi merkeziyetçilik” olarak adlandırılır (Karakılçık, 2018, s. 138). Osmanlı’dan Cumhuriyet’in kuruluşuna kadar bu iki temel ideoloji J n Türk ve İttihat-Terakki hareketlerinde g r lm ştur. J n Türkler; liberal ekonomi yanlısı, bölgesel özerklik, yerinden yönetim ve kişisel özgürlükleri savunmaktadır. İttihat ve Terakki tarafı ise güçlü merkeziyetçi yapıyı, sekinici ve otoriter bir anlayışı ve milli iktisat düşüncesini savunmaktadırlar. Her iki kesimin ortak noktası ise mevcut iktidardan kurtulma isteği, meşrutiyetçi ve laik düzeni oluşturma çabasıdır ( kmen & Parlak, 2010, s. 122). Bu iki kanat Cumhuriyet’in kuruluşunda ve devamındaki gelişmelerde büyük rol oynamıştır (Karakılçık, 2018, s. 139).

Günümüzdeki yerel yönetim anlayışı, halkın mücadelesi sonucunda tarihsel bir evrim geçirmemiş; mevcut iktidarın tepeden aşağıya yaptığı düzenlemeler sonucu oluşmuştur. Buradaki en önemli konu; Osmanlı’nın mevcut sorunlarına çözüm bulmak ve batılılaşma isteğini gerçekleştirmektir. Bugün yerel yönetimdeki sorunların dayanağının sebeplerinden biri bu olarak gösterilmektedir (Eke, 1982, s. 115).

1854-1856 Kırım Savaş’ında, Batı  lkeleri ile temas artmıştır. Bunun sonucunda 1855 yılında İstanbul’da ilk kez Belediye yapısı kurulmasına gidilmiştir (Aytaç, 1998, s. 22). 1854 yılında İstanbul’da şehremaneti İdaresi’nin kurulmasıyla ilk belediye oluşmuştur. şehremaneti, şehrin belediye işlerini görmek, imar, fiyat kontrolü, temizlik işleri ve esnaf denetlenmesi gibi görevlere sahiptir. Bu belediye, Meclis-i Vala’ya bağlanmış olup başındaki şehremini “Bab-ı Ali” tarafından atanmaktadır. 12 üyeli bir şehir meclisi halk tarafından atanmaktadır ve bu meclis şehreminiyle yardımcı olmaktadır. Kurulan bu ilk belediye, günümüzdeki belediye yapılanmasından çok uzaktadır. Bunun sebebi; ilk belediyenin mali ve idari özerkliğinin olmamasıdır aynı zamanda belediye  yeleri halkın seçimi ile gelmemekte ve halk yönetime katılmamaktadır (Dursun, 1996, s. 15). İlk belediye batıdan örnek alınarak Fransız komün yönetimi modeli benimsenmiştir. Fakat, mali yetersizlik ve personel azlığı gibi nedenlerden dolayı şehremaneti modern belediye girişimi başarısızlıkla sonuçlanmıştır. Özellikle liman kentlerinde yaşayan yabancılarla yaşanan problemlerden dolayı Beyoğlu ve Galata semtlerinde yeni bir belediyecilik teşebbüsü yaşanmıştır. Altıncı Daire-i Belediye ismiyle kurulan bu belediye hizmeti Paris belediyesini örnek almıştır (iek, 2014, s. 57). 1857’de açılan Numune Daireleri ve bunların kanunları ve örgütlenmesi gayrimüslimler tarafından yapılır. Daire’nin iletişim ve haberleşme mecraları hem Türkçe hem de Fransızca yapılmaktadır. Burada görüldüğü üzere Fransız belediyecilik Osmanlı belediye anlayışında yol gösterici olmuştur (Parlak &  kmen, Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat,

2010, s. 133). Belediyecilik faaliyetleri, Numune Daire ile ülkenin farklı alanlarına yayılmıştır (Karakılçık, 2018, s. 142).

İstanbul dışındaki belediye örgütlenmeleri, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri ile oluşturulmuştur. 1876 Kanun-i Esasi ile düzenlenen belediye ve yerel yönetim konuları anayasal güvenceye alınmıştır. 1877’de ise Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanuna göre her kent ve kasabada belediye meclisleri kurulacak ve meclisler tüzel kişiliklere sahip olacaktırlar. İlk olarak bu yasayla gündeme gelen konu ise tek dereceli seçimle meclis üyelerinin seçilmesidir. Bu yasa 1930’da çıkacak belediye kanununa kadar yürürlükte kalmıştır (Parlak & Ökmen, 2010, s. 133).

İstanbul Şehremaneti ismiyle 1912 yılında çıkarılan yasa ile İstanbul tek belediye haline getirildi. Bu belediyeler dokuz şubeye ayrılmıştır. Her şubeye merkezi yönetim tarafından müdür atanmıştır. Burada da görüldüğü üzere merkeziyetçi yapı güçlenmeye devam etmiştir. Bu süreçte köy yönetimlerine dair herhangi bir yerel yönetim uygulamasına gidilmemiştir. Prens Sabahattin ve arkadaşlarının köy yönetimlerinde yerel yönetim geleneği için gösterdiği çaba yetersiz kalmıştır (Görmez, 1997, s. 93).

Yerel yönetimler birimlerinden biri olarak kurulan il özel idareleri 19.yüzyılın ikinci yarısında kurulmaya başlamıştır. Eyaletlere ayrılan birimler vilayetler olarak teşkilatlanmıştır. Bu yeni yerel yönetim birimi illerin yanında il özel idarelerin kurulmasını sağlamıştır (Yavuz & Keleş, 1989, s. 39).

1864 Vilayet Nizamnamesinin yayınlanması ile vilayet sistemine geçilmiş ve il sistemi getirilmiştir. Ülkenin yönetim birimleri sırasıyla; il, sancak, kaza ve köy olarak belirlenmiştir. Fransa’da bulunan “Departman” sistemi taklit edilerek oluşturulan bu sistemde merkeziyetçi anlayışın azalması hedeflenmiştir. Ancak bu yapı daha merkeziyetçi bir yapıyı beraberinde getirmiştir. Nizamnamenin ilk denemesi Tuna vilayetinde gerçekleştirilmiştir. 1871 yılında ise ülke yönetiminde Nahiye ortaya çıkmıştır. Bu değişiklik ile taşra yönetimi vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy biçiminde oluşturulmuştur. 1876 yılında ilan edilen ilk Osmanlı yasasında (Kanun-i Esasi) vilayet sistemiyle ilgili bazı değişikliklere gidilmiştir. Yetki genişliği (tevs-i mezuniyet), iş bölümü ve görevlerinin ayrılığı (tefrîk-i vezâif) ilkeleri esas alınmıştır. Bu anayasada ademi merkeziyetçi anlayış görülmemektedir (Parlak, 2020, s. 116).

İkinci meşrutiyete kadar olan sürede 1871 tarihinde çıkarılan Nizamname uygulanmıştır. 1908 yılından sonra vilayet sistemi ile ilgili değişiklikler gündeme gelmiş fakat Balkan Savaşı sebebiyle ertelenmiştir. 1913’te geçici yasa ile yürürlüğe konulmuştur (Eryılmaz B. , 1997, s. 46). 1913 tarihinde geçici yasanın;74. Maddesi illerin genel yapılanmasını, 74. Maddeden sonraki maddeler ise il özel idarelerin yapılanmasını

düzenlemiştir. Bu geçici yasanın yerine 1987’de yürürlüğe giren 3360 sayılı yasada bazı yeni maddeler gelmiş ve kimi maddelerde değişiklik yapılmamıştır (Ünal, 2011, pp. 244-245).

Köylerin durumu ise kurumsal bir yapıya sahip bir şekilde ilerlemektedir. Osmanlı’da köyler izole bir şekilde yapılanmaktadır. Köyler kendilerine yeterli olmaya zorlanmıştır. İlk hukuki gelişme ise 1864 Vilayet Nizamnamesinde yer almaktadır. Nizamname ’de, köy organları ve bunların kuruluş ve görevlerinden bahsedilmektedir. Orada yaşayan halk tarafından seçilen muhtar ve ihtiyar meclislerinin oluşmasından söz edilmektedir. Fakat bu organların tüzel kişilikleri bulunmamaktadır (Nadaroğlu, 1994, s. 239). Köylerin tüzel kişiliğe sahip olması Cumhuriyet’in ilanından sonra mümkün olmuştur (Karakılçık, 2018, s. 144).

Sonuç olarak Tanzimat sonrasında gerçekleşen reformların Fransa’dan örnek alındığı görülmüştür. İl Özel İdaresi ve belediye anlayışı Tanzimat sonrası reformlarla ortaya çıkmıştır. Mahalle ve köy yönetimleri ise yerli ihtiyaçların doğal sonucu olarak yerel yönetim birimi şeklinde oluşmuştur (Nadaroğlu, 1994, s. 239).

1.4.3 Cumhuriyet Dönemi: Anayasal Evreler Bakımından Bir İnceleme

Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne kadar siyasi-idari yapılanma ve yerel yönetimlerin işlevselliği bakımından en önemli hukuki metinler anayasalardır. İlk olarak; 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) ile yerel yönetimlere düzenleme getirilmiştir. Cumhuriyet’in ilanından sonra oluşturulan 1921,1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında da yerel yönetimlere ait düzenlemelere devam edilmiştir. Bu anayasalarla; yerel yönetim sistemleri farklı görev ve özelliklere sahip olmuşlardır. Bu kısımda; 1876 Anayasası’ndan başlayarak Türk Anayasalarındaki yerel yönetim geleneği, düzenlemeleri ve nitelikleri incelenecektir

1.4.3.1 1876 Anayasası (Kanun-i Esasi) ve Yerel Yönetimler

1876 Anayasası (Kanun-i Esasi), Türk Anayasa geleneğine uygun hazırlanmış ilk metin olarak karşımız çıkmaktadır. Ayan ve Mebusan olarak iki meclisli Meşrutiyet Meclisi tarafından kabul edilen bu anayasa, devlet kuruluşları, kişi hak ve özgürlükleri, yasama, yürütme ve yargı konularını içeren 119 maddeden oluşmaktadır (Parlak, 2020, s. 124-125).

Anayasa’nın 108 ve 112.maddelerinde yerel yönetim düzenlemelerine yer vermektedir. İlk üç madde de illerin; yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkeleriyle yönetileceğinden bahsedilmektedir. Ek olarak; idari meclislerin, vilayet, liva kaza merkezlerinde görev alacağı ve meclisteki üyelerin seçimi için yasa çıkaracağı ifade edilmektedir. 112.madde de ise seçimle gelen belediye meclislerinin İstanbul ve taşrayı yöneteceği, belediyelerin kuruluşu ve görevleri hakkında yasa çıkarılacağına dair hükme bağlamaktadır (Pirler & Diğerleri, 1997, s. 30).

Yerel yönetimlerin en önemli kollarından biri olan belediyelerin temelleri, 1876 Anayasası ile atılmıştır. 1877 yılında ilk belediye kanunu olan “Dersaadet Belediye Kanunu” çıkarılmıştır. Bu kanun; İstanbul için hazırlanmış ve Osmanlı Mebusan Meclisi tarafından kabul edilmiştir. Vilayet Belediye Kanunu ise taşra vilayetlerinin düzeni için onaylanmıştır. Her iki belediye kanunu ile belediyelere tüzel kişilik verilmiştir (Ortaylı, 1978, s. 21).

1876 Anayasası 35 yıl yürürlüğe girmemiş ve askıya alınmıştır. II. Meşrutiyet’in ilanını sonra 1908 yılında yürürlüğe girmiştir. 1909 yılında 94 maddesi değişikliğe uğramıştır. Bu anayasada yer alan hükümler pek uygulanmamış ve ilke olarak yürürlükte kalmıştır (Keleş & Yavuz, 1989, s. 44).

1.4.3.2 1921 Anayasası’nda Yerel Yönetimler

Kurtuluş Savaşı şartlarında hazırlanan 1921 Anayasası, yerel yönetimlere ilişkin önemli hükümler içermekte ve 23 maddeden oluşmaktadır. Kısa maddelerden oluşmasına rağmen bu anayasa kendi döneminde değerlendirildiğinde yerel yönetimlerle ilgili gelişmiş hükümlere yer verilmiştir. Bu maddelere bakıldığında;

- Madde 11: İller, yerel yönetim görevlerinde özerktir ve tüzel kişiliğe sahiptir. İç ve dış siyaset, medreseler, adalet ve askerlik işleri, ekonomik, tarım ve sosyal yardım ile ilgili düzenlemeler ve yönetimi “Vilayet Şuralarına” görev verilmiştir.
- Madde 12: İl halkının seçtiği üyelerle Vilayet Şuraları oluşmaktadır. Vilayet Şuraları; 2 yılda bir seçim yapılmakta ve iki ay arayla toplanmaktadır.
- Madde 13: Vilayet Şurası, yürütmedeki görev ve sorumluluklar için bir başkani ve yönetim kurulu ve bir bakan vekili seçmektedir.
- Madde 14: Vali, TBMM’nin vekili ve temsil gücüne sahiptir. Devletin genel görevlerinden sorumludur.
- Madde 15: İlçeler tüzel kişiliğe sahip değildir. Bu idari sistemler, kaymakamlar tarafından yönetilmektedir.
- Madde: Bucaklar, özerktir ve tüzel kişiliğe sahiptir. Kendilerine ait seçilmiş şurası, yönetim kurulu ve bucak müdürleri bulunmaktadır.

Maddeler incelendiğinde; iller ve bucakların geniş yetkilere ve haklara sahip olduğu görülmektedir. Tarihsel olarak değerlendirildiğinde; o tarihlerde yeni kurulan Sovyetler Birliği’nden esinlendiği anlaşılmaktadır. Bu zamana kadar yerel yönetimlere bu kadar geniş

yetki veren bir anayasa olmamakla beraber savaş koşulları nedeniyle 1921 Anayasası'ndaki bu maddeler uygulanamamıştır (Pirler & Diğerleri, 1997, s. 31).

1.4.3.3 1924 Anayasası ve Yerel Yönetimler

1924 Anayasası; Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk resmi anayasasıdır. Bu anayasada yerel yönetimlere fazla yer verilmemiştir. 105 madde içeren bu anayasanın 85.maddesinde “belediye” yapısı detaylı işlenmiş fakat 1921 Anayasası gibi âdem-i merkeziyet anlayışına yer verilmemiştir (Öner, 2006, s. 22).

1924 Anayasası'nda illerin yönetimi ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler üç maddede toplanmaktadır;

- Türkiye coğrafi yapısı ve ekonomik ilişkiler yönünden illere, iller ilçelere ve ilçeler bucaklara ayrılmıştır. Bucaklar ise kasaba ve köylerden oluşmaktadır. (Madde 89)
- Tüzel kişilikleri olan idari yapılar; il, şehir ve köylerdir. (Madde 90)
- İllerin işleri, yetki genişliği ve görev ayrımı temeline göre idare edilmektedir. (Madde 91)

Sonuç olarak; 1921 Anayasası'nda yerel yönetimler çok fazla yer bulamamış ve önceki anayasa ile kıyasla geride kalmıştır (Karakılçık, 2018, s. 149-150).

1.4.3.4 1961 Anayasası ve Yerel Yönetimler

1961 Anayasası; bilim insanları ve uzman kişilerce hazırlanmıştır. Bu anayasa; özgürlükçü bir yapıyla ortaya çıkmış ve kamu kuruluşlarına birçok katkı sağlamıştır. Bu özgürlükçü anlayış yerel yönetim düzenlemelerinde de yer bulmuştur (Pirler & Diğerleri, 1997, s. 32).

112. madde incelendiğinde; yerel yönetimlerin il, belediye veya köy halkının müşterek yerel ihtiyaçlarının karşılanması için karar organları tarafından seçilen ve denetimleri yargı yolu ile yapılacak mahalli idareler olduğu belirtilmektedir. Bu madde de yerel yönetimlerin denetimde yargı yolu açılmış ve idarenin bütünlüğü ilkesine yer verilmiştir. İdari vesayet uygulaması ile yerel yönetimlerin özerklik alanı sınırlandırılmıştır.

1961 Anayasası ile belediye başkanlarının seçim usulünde değişikliğe gidilmiştir. 1963 yılında 307 sayılı kanun ile başkanın halk tarafında seçilmesi hükme bağlanmıştır. Ek olarak; belediye başkanlarının cumhurbaşkanı ve vali tarafından onaylanması zorunluluğu ortadan

kaldırılmıştır. Bu nedenle; 1973 yılındaki belediyeler için atılan demokratik adımlar “toplumcu belediyeçilik” ve “demokratik belediyeçilik dönemi” şeklinde isimlendirilmektedir (Öner, 2006, s. 23).

1961 Anayasası yerel yönetimler ile ilgili düzenlemelerde iki önemli gelişme vurgulanmaktadır. İlk olarak, yerel yönetimlerin genel karar organlarına yargı yolu açılmasıdır. İkincisi ise yerel yönetimlerin gelir kaynağının, görev ve sorumlulukları ile orantılı bir şekilde olacağı ile ilgili hükümdür (Parlak, 2020, s. 129).

1.4.3.5 1982 Anayasası ve Yerel Yönetimler

1982 Anayasası’nda önceki anayasalarda olduğu gibi yerel yönetim hükümlerine yer verilmiştir. 1980 askeri darbesinden sonra hazırlanmış ve 1961 Anayasası’nın uygulamalarına tepki niteliğinde oluşturulmuştur. Bu tepkilerden en önemlisi; 1982 Anayasası yürütme gücünün kuvvetlendirmiştir. Bu güç; merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde merkeziyetçi yapının daha da güçlenmesine sebep olmuştur. Merkeziyetçi yapının güçlenmesiyle aynı oranda yerel yönetimin sahip olduğu hak ve özgürlükler zayıflamıştır (Parlak, 2020, s. 129-130).

1982 Anayasası’nın 127.maddesinde yerel yönetimlere ilişkin detaylı düzenlemeler yer almaktadır. Fakat bu düzenleme, yerel yönetimlere özgürlük sağlamamış ve yerel yönetimleri denetlemek adına getirilmiştir. Kısaca; yerel yönetimlere nasıl daha fazla hak ve sorumluluk tanıyızdan çok nasıl denetleyebiliriz? Sorusuna ilişkin düzenlemeler yapılmıştır (Eryılmaz & Şen, 1994, s. 8).

1982 Anayasası’nın yerel yönetimler ile ilgili maddeleri şu şekilde sıralayabiliriz (Parlak, 2020, s. 133-134);

- Madde 123: İdarenin Bütünlüğü ve Kamu Tüzel Kişiliği

İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve yasalarla düzenlenmektedir. İdare, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki koldan yönetilmektedir. Kamu tüzel kişilikleri, sadece yasalar tarafından verilen yetkiye dayandırılmaktadır. 21.07.2017 tarihli ve 6771 sayılı Kanunun 16’ıncı maddesinde bu madde “ancak kanunla ya da Cumhurbaşkanı kararnamesi” şeklinde değiştirilmiştir.

- Madde 125: Yargı Yolu

İdare, her yönüyle tüm faaliyet ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Milletlerarası kamu hizmet sözleşme ve imtiyaz şartlaşmaları için tahkim yolunun da açık olduğu belirtilmiştir. Bu madde kapsamında; hangi durumlarda yargı yolunun açık olduğu ve hangi

durumlarda yargı denetiminin dışında kalacağı ifade edilmektedir. Dava açma süreleri, yürütmenin durdurulması ve idari tazminat gibi konular düzenlenmiştir.

- Madde 126: İdarenin Kuruluşu ve Merkezi İdare

Türkiye, merkezi idare kuruluşu yönünden, coğrafya durumuna, ekonomik koşullara ve kamu hizmetlerinin ihtiyaçlarına göre illere; iller de diğer aşamalı bölümlere ayrılmıştır. Yetki genişliği; illerin idaresinde esas alınmaktadır. Kamu hizmetlerinin uyumlu ve etkin çalışması için illeri içine alan merkezi idare yapılanması kurulabilir. Bu yapılanmaların görev ve yetkileri yasalar ile sınırlandırılmaktadır.

- Madde 127: Yerel Yönetimler

Yerel yönetimler; il, belediye veya köyde yaşayan halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kanun esasına dayalı, karar organları seçmenler tarafından belirlenen ve seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilerdir. Mahalli idareler, kuruluşu ve görevleri bakımında yetki ve sorumlulukları vardır. Bunlar, yerinden yönetim anlayışına göre belirlenmiştir.

Merkezi idare, mahalli idarelerin üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Bu yetki “idari vesayet” olarak adlandırılmaktadır. Mahalli hizmetlerin uygun şekilde yönetilmesi, halkın faydasının korunması ve mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması idari vesayet yetkisi ile merkez tarafından denetlenmektedir.

Yerel yönetimlerin yönetim biçimleri ve uygulama koşulları 1982 Anayasası’nda yeniden düzenlenmiştir. Buna göre; yerel seçimler 5 yıl aralıklarla yapılmaktadır. Büyük yerleşim yerlerinde yönetimin kolaylaştırılması için ek yönetim birimleri oluşturulabilir. Yerel seçimler; genel seçimden önceki veya sonraki bir yıl yapılacak ise genel seçimlerle beraber yapılabilir. Yerel yönetimlerin denetimleri yargı yolu ile sağlanmaktadır. İçişleri Bakanlığı, şartlara göre yerel yönetim birimlerinin seçilmiş kişilerini görevden alabilir veya uzaklaştırabilir. Kısaca; merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi bulunmaktadır. Kanunlarla beraber farklı idari birimleri kurulabilmektedir.

1982 Anayasası’ndaki yerel yönetimin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Karakılçık, 2018, s. 150-151);

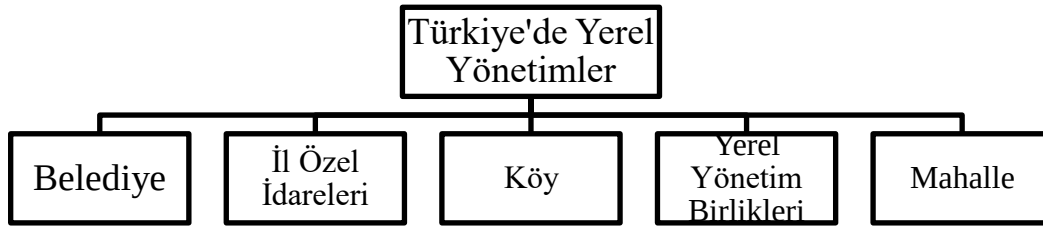
- Yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu belirtilmektedir.
- Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri kanunlara dayanmaktadır.
- Yerel yönetimlerin karar organları seçimle oluşturulmaktadır.

- Yerel yönetim organları, işleyişleri ve faaliyetlerine yargı yolu bulunmaktadır.
- Yerel yönetim birimlerinin seçimleri 5 yılda bir yapılmaktadır.
- Yerel yönetimler, merkezi idarenin idari vesayet yetkisi ile denetlenmektedir.
- Büyükşehirler için farklı yönetim birimleri oluşturulabilir.
- Bakanlar Kurulu kararıyla yerel yönetim birimleri arasında birlikler oluşturulabilir.

1.5 Türkiye’de Mevcut Durumdaki Yerel Yönetim Birimleri

Türkiye’de yerel yönetimler, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, yönetim sisteminde geniş yer bulan ve Anayasaya dayandırılan coğrafya bakımından ayrılan yerinden yönetim biçimleridir. 1982 Anayasası’nın 127.maddesinde;” mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş ve esasları kanunlarla belirlenmiş, karar organları seçmenler tarafından seçilmiş kamu tüzel kişileridir” şeklinde ifade edilmektedir.

Tablo 1: Türkiye’de Yerel Yönetimler



(Parlak, 2020, s. 147)

Türkiye 3 ana yerel yönetim birimlerinden oluşmaktadır. Bunlar; Belediyeler, İl Özel İdareleri, Köylerdir. Bunlara ek olarak; yerelde hizmet sunmak amacıyla oluşturulan ve seçimle karar organları oluşturulan yerel yönetimlerden sayılan, yerel yönetim birlikleri ve mahalle yönetimleri bulunmaktadır. Günümüz Türkiye’sinde yerel yönetim birimlerinden öne çıkan belediyelerdir. Bunun nedenlerinden biri; İllerin büyükşehir statüsüne getirilmesi, il özel idarelerin büyükşehirlerde kaldırılması ve aynı şekilde köylerde kaldırılması, il özel idarelerin sayısını ve etkinliği azaltmıştır. Belediyeler, iki farklı kanun ile düzenlenmiştir. Bunlar; 5393

sayılı kanun ve 5216 sayılı kanundur. Bunlara ek olarak; 6360 sayılı kanun ile ilave düzenlemeler getirilmiştir. Ayrıca; Türkiye’de belediyeler yönetim ve idari statü bakımından 5’e ayrılmaktadır. Bunlar; Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri ve belde belediyeleridir (Parlak, 2020, s. 147-148).

1.5.1 İl Özel İdareleri

Türkiye’de il özel idareleri, halk ve kamu yönetim bir araya getirilerek Türkiye’ye özgü bir yönetim planlanmıştır. İl özel idaresi, mahalle halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak ve seçimle iş başına gelmiş kamu tüzel kişilerdir. Bu idari sistem, herhangi bir yerleşim yeri il statüsünde olduğunda kendiliğinden oluşmaktadır (Karabulut, Polat, & Bakkal, 2007, s. 67). Yüz kırk yıllık tarihe sahip olan il özel idareleri, Osmanlı tarihinden bu yana varlığını sürdüren yerel yönetim birlikleridir. İl özel idareleri, 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulmuş ve “vilayet umum meclis” i ile yönetim sistemine dâhil olmuştur. Bu yerel yönetim birimi, Fransız il yönetiminden model alınarak oluşturulmuştur (Kösecik & Özgür, 2005, s. 175). 1876 Kanun-i Esasi ile il özel idareleri tüzel kişilik kazanmıştır. Ancak, savaş gibi nedenlerden dolayı anayasada belirtilen yetki genişliği ve görevler ayrımı ilkeleri uygulanamamıştır. 1903 yılından sonra tekrar gündeme gelerek vilayetler tekrar ele alınmıştır. Fakat Balkan Savaşı’nı nedeniyle hazırlanan taslak yasalaşamamış ve 1913 yılında geçici kanun ile yürürlüğe girmiştir (Ateş & Es, 2008, s. 209). Daha sonraki yıllarda yasanın gelişmesi ve yasalaşması için girişimlerde bulununsa da en önemli adım 2005 yılında yürürlüğe koyulan 5302 sayılı kanun il özel idareleri yeniden düzenlemiştir. Günümüzde de bu yasa yürürlüktedir (Yavuz, 1996, s. 114).

İl özel idareleri üç organ tarafından faaliyetlerini sürdürmektedir. Bunlar; il genel meclisi, il encümeni ve Vali’dir. İl genel meclisleri, il özel idarelerin temel karar organlarıdır. Meclis başkanı, kendi içinde yapılan seçimle belirlenmektedir. Başkan iki yıl için seçilmektedir ve AB yerel özerklik şartının üçüncü maddesi yerine getirilmektedir. İl genel meclisinin ana görevleri; borçlanma ve bütçe hareketliliğini kontrol etmek, stratejik plan, yatırım, personel ve faaliyetleri karar bağlar, il çevre planı ve il belediye sınırı dışındaki imar planlarına karar verir, şarta bağlı bağışları kabul eder ve encümen ve ihtisas komisyonu üyelerini seçmektedir. Meclis çalışamaz durumda ise meclisin görev ve sorumlulukları encümenin memur üyeleri tarafından sağlanmaktadır. Meclis üyelerine toplantı başı huzur hakkı ödenmektedir. İl özel idaresinin yürütme organı ise il encümenidir. İl encümeni, valinin başkanlığında toplam yedi üyeye sahiptir. Her yıl il meclis üyesi tarafında üç üye seçilmekte ve vali her yıl birim amirliğinden

iki üye seçmektedir. Vali; encümenin doğal üyesi ve başkanı olduğundan üyelere dahil olmaktadır. Encümene, genel sekreterlik başkanlık eder ve hafta da bir kez toplanmaktadır. Encümenin karar alma yetkisi bulunmamakta sadece gündem maddesi önermektedir. Stratejik plan, çalışma, bütçe gibi konularda meclise görüş sunmaktadır. Vali ise il özel idarelerin üçüncü organıdır. Vali, yapılanmanın başıdır ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Görevleri; kurumsal yapıyı yönetmek, stratejik plan, bütçe, personel ve faaliyetlerin yönetim ölçütlerini belirler ve uygular, il encümenine başkanlık eder, taşınır-taşınmaz malları idare eder ve işletmeleri ve bağlı kuruluşları denetlemektedir. Vali, merkezi yönetimi yani idareyi temsil etmektedir (Karakılçık, 2018, s. 161-164).

İl özel idarelerin görevleri 5302 sayılı kanunda belirtilmiştir. Bunlar; il sınırları içerisinde; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmetler, ilk ve orta öğretim için arsa teminatı ve gençlik ve spor faaliyetlerinin doğrudan ya da dolaylı yoldan sunulmasıdır. Belediye sınırları dışında ise; imar, katı atık, yol, su ve kanalizasyon, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla sorumludurlar (Çetin, 2009, s. 251-252).

1.5.2 Belediyeler

Belediye kelimesi Arapça kökenli “beledi” kelimesinden gelmektedir. Beledi, Arapça ’da kent anlamına gelmektedir. Günümüzdeki anlamına bakıldığında her belediye sahibi yerleşim yerleri kent unsuru taşımamaktadır (Keleş, 2000, s. 202).

19.yy’ın ikinci yarısına kadar Osmanlı Devleti, yerel yönetim sistemleri Batı’dakinden uzaktır. Tanzimat Fermanı’nda önce şehirler başında bulunan kadılar tarafından idare edilmektedir. Kadı, idari, adli ve bedeli görev ve sorumluluklara sahipti. Kadı; asayiş, zabıta işleri, yargı işleri ve vakıf denetimleri gibi birçok farklı işleri bulunmaktaydı. Kadının bu çok fonksiyonlu yapısı, faaliyetlerin ve denetimlerde eksiklik meydana getirmekteydi. Bu nedenle, kentin çeşitli yerlerinde kadı yardımcısı olarak ayak naibi bulunmaktaydı. İstanbul, Eyüp, Galata ve Üsküdar’da 4 kadı bulunmakta ve 40 ayak naibi bulunmaktaydı. Mahallelerde ise mahalle imamı kadıları temsil etmekteydi. Ek olarak, kadının belediye hizmetlerinde yardımcısı bulunmaktaydı. Bu yardımcı “muhtesip” olarak adlandırılmaktaydı. Tanzimat Fermanı’ndan sonra ise Batı ülkeleri ile ilişkiler artmış ve yerel yönetim birimleri örnek alınmaya başlanmıştır. II.Mahmut döneminde, yeniçerilerin kaldırılmasıyla 1826 yılında İstanbul’da İhtisap Nezareti, eyaletlerde ise İhtisap Müdürlükleri kurulmuştur. Bu yapılanma, yeniçerilerin boşluğunu doldurmakta ve hizmetlerin denetiminde ve vergilerin toplanmasında

rol almaktaydı. Belediye işlerindeki aksaklık ve aydınların baskısı ile 16 Ağustos 1854 yılında ilk belediye “İstanbul Şehremaneti” kurulmuştur. Belediye yönetiminin başında atama ile gelen Şehremini bulunmuştur. Şehreminin yanı sıra 12 üyeden oluşan Şehir Meclisi kurulmuştur. Şehremanetinin görevleri; müşterek ihtiyaçların sağlanması, narh tespiti ve denetimi, şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi, esnaf ve çarşı-Pazar kontrolü ve daha önce İhtisap Nezareti tarafından sağlanan vergilerin toplanması ve maliyeye teslim edilmesidir. İstanbul Şehremaneti, bilgi eksikliği ve halkın yönetime çok katılmamasından dolayı başarılı olamamıştır. Bu başarısızlık her zaman şehreminiye bağlanmış ve 20 yıl içerisinde on dokuz Şehremini değişikliğine gidilmiştir. Bu süreçten sonra, 1855 yılında “İntizam-ı Şehir Komisyonu” kurulmuştur. Komisyon; kurulacak belediyeleri tasarlıyor ve yönetimi hakkında önerilerde bulunmuştur. Bu komisyon, Nizamname-i Umumi hazırlayarak belediye idaresi hakkında örgüt modeli sunulmuştur. 1857 yılında yürürlüğe giren bu taslak, İstanbul’un 14 farklı daireye bölünmesini ve her birinde ayrı belediye idarelerinin kurulmasını önermiştir. Fakat bu belediyelerin tamamı aynı anda kurulamamıştır. İlk belediye; 1858 yılında “Altıncı Daire-i Belediye ismi ile Galaya be Beyoğlu’nda kurulmuştur. Osmanlı Devleti, sadece bir belediye oluşturmakta ve İstanbul’da faaliyete sokmuştur (Parlak, 2020, s. 197-200). Bu yerel yönetim birimi Fransa’daki Paris şehrin yönetim sistemi örnek alınarak oluşturulmuştur. Belediyenin ayrı bir bütçesi olduğundan dolayı Cumhuriyet’in kuruluşuna kadar başarılı bir şekilde varlığını sürdürmüştür. (Çiçek, 2014, s. 57).

1968 yılında İstanbul Belediye İdaresi Nizamnamesi (Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi) yürürlüğe sokulmuştur. Bu sayede, belediye yapılanması İstanbul’un tüm bölgelerine yaygınlaştırılması gündeme gelmiştir. 1870 Vilayet Nizamnamesi ile bu yasa yeniden teyit edilmiştir. 1876 yılında ise hem İstanbul hem de İstanbul dışındaki kurulacak belediyeler için kanun tasarıları hazırlanmıştır. İstanbul için Dersaadet Belediye, İstanbul dışı için Vilayet Belediye Kanunu ismiyle oluşturulmuştur. 1912 senesinde; geçici kanun ile belediye daireleri kaldırılmış ve dokuz yeni Belediye Şubesi kurulmuştur. (Parlak, 2020, s. 200-201).

Cumhuriyet döneminde, belediyeler için ilk yasa 1930 tarihinde kabul edilen “1580 sayılı Belediye Kanunu” dur. Bu kanun, belediyelerin organik kanunu niteliği taşımaktadır. Cumhuriyet tarihinde 2005 yılına kadar 75 yıl boyunca yürürlükte kalmıştır. Birçok değişikliğe uğrasa da belediyeler açısından önemli değişikliklere gidilmemiştir (Parlak, 2020, s. 201). Belediye ile ilgili önemli yasalar daha sonraki kısımda detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

Belediyeler; 3 temel organdan oluşmaktadır. Bunlar; belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümenidir. Taslakların oluşturulduğu ve kararların görüşüldüğü organ belediye

meclisi, müzakerelerin yapıldığı belediye encümeni ve yürütme işlerinden sorumlu belediye başkanının görevleridir. 1982 Anayasası ile belediye organlarının seçimle iş başına gelmesi güvence altına alınmıştır (Türkoğlu, 2009, p. 85).

Belediyeler; mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması ve yürütülmesi için birtakım görev ve sorumluluklara sahiptir. Bunlar; aşağıda sıralanmaktadır (Eryılmaz B. , 2011, s. 170) :

- İmar işleri, stratejik planlama, işyerlerine ruhsat ve denetim, kanalizasyon ve su, ulaşım ve trafik gibi konularda işleyişi sağlamak
- Coğrafi kent ve bilgi sistemleri sağlamak
- Evlendirme, cenaze ve defin işlemlerini yürütmek
- Ağaçlandırma çalışmaları, park ve yeşil alanların oluşturulması
- Kültür ve tabiat parklarının onarımı ve korunması
- Okulların tadilat işlemleri ve her çeşit okul malzemelerin tedarik edilmesi
- Sağlıkla ilgili yeni yerler açmak ve geliştirmek
- Otobüs, minibüs gibi ulaşım araçlarının hizmetleri, toptancı ve perakende hizmetleri ve mezbaha hizmetleri sağlamak

1.5.3 Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri kentleşmenin artmasıyla gelen sorunların çözümleri için gündeme gelmiştir. Bu yönetim, dünyanın birçok farklı ülkelerinde uygulanmaktadır. Kimi ülkelerde başarılı kimi ülkelerde ise başarısızlıkla uygulanmaktadır (Karakılçık, 2018, s. 202-203).

1984 yılında 3030 sayılı Büyükşehir Belediye kanunu çıkarılarak iki aşamalı belediyecilik anlayışına geçilmiştir. Bu kanun, belediyelerin gelir ve görevlerini yeniden düzenmiş ve dayanak olarak anayasanın 127.maddesi esas alınmıştır. Büyük yerleşim yerlerinde özel kanun ile özel yönetim biçimleri oluşturulacağı belirtilmektedir. 1986, 1987,1988 ve 1992 yıllarında kabul edilen kanun ve kanun hükmünde kararnamelerle Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri, Samsun, Diyarbakır, Erzurum, İzmit, Eskişehir gibi şehirler büyükşehir statüsüne getirilmiştir. Bu iller yapılan son değişikliklerle sayılarını arttırmıştır (Adıgüzel, 2012, s. 158).

5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediye kriterlerine nüfus eklenmiştir. “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son

nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürebilir” şeklinde hüküm ile nüfus ölçütleri belirtilmiştir (Mustafa & Elma, 2013, pp. 41-42).

6360 sayılı kanun ile 5216 sayılı kanunun aksine büyükşehir belediyelerinin kuruluş aşaması kolaylaştırılmıştır. Nüfus kriteri; bir şehrin nüfusu 750.000’den fazla ise büyükşehir belediyelerin kurulabileceği şeklinde değiştirilmiştir. Bu kanun ile Ordu ilimiz büyükşehir belediye statüsüne gelmiştir. Ek olarak; il özel idareleri ve belde belediyeleri kapatılarak ilçe mahallelerine bağlanmıştır. Köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak ilçe mahalle yönetimine dâhil edilmiştir (Şahin, 2015, s. 160-161).

Belediyelerle aynı yapısal organdan oluşan büyükşehir belediyeleri üç organdan oluşmaktadır. Bunlar; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir başkanıdır. Görev ve sorumluluk paydaşları belediye ile aynıdır (Karakılçık, 2018, s. 212).

5216 sayılı kanunun 7.maddesinde büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları detaylı olarak belirtilmiştir. Büyükşehir belediyesinin görevleri şunlardır (Mustafa & Elma, 2013, pp. 43-45);

- İl ve ilçe büyükşehir belediyeleri ayrı olarak stratejik planlama, bütçe, yıllık hedef ve yatırım programları hazırlamak
- Büyükşehir belediyesi içindeki alanlardaki iş yerlerine ruhsat ve denetim sağlamak
- Büyükşehir sınırlarında ulaşım planını yapmak ve toplu taşıma hizmetlerinde güzergâh, ücret politikası vs. belirlemek ve uygulamak
- Büyükşehir belediyesinin yetkisi olduğu yerlerde kaldırım, yol, kentsel tasarım ve meydan düzenlemelerini uygulamak
- Sahip olduğu alan doğrultusunda cadde ve sokak numarası veya isim düzenlemesi yapmak
- Coğrafi kent bilgi sistemlerini kurmak
- Sosyal hizmetler, park bahçe, spor müsabakaları, kütüphane ve müze gibi faaliyetleri oluşturmak ve desteklemek
- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek ve geliştirmek

- Katı atık yönetim planını yapmak ve hafriyata ilişkin hizmet sağlamak

Büyükşehir belediyelerinin bütçelerine bakıldığında ise idari özerklik kavramı açısından önemli olan bir adım görülmektedir. İlçe ve ilk kademe belediyelerinde öngörülen bütçenin vali tarafından onaylaması uygulamasından vazgeçilmiştir. 5216 sayılı kanunun 25 maddesi; büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bütçelerinin mecliste görüşülmesi ve uygulamaya alınmasından bahsetmektedir (Parlak, 2020, s. 177).

6360 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyeleri yönetim sistemlerinde köklü ve radikal değişiklikler meydana gelmektedir. Bu kanun, tezin ilerleyen kısımlarında ayrıntılı bir şekilde ele alınmaktadır.

1.5.4 Köyler

Köy; nüfusu iki binin altında olan, cami, mektep, otlak gibi ortak malların bulunduğu dağınık evlerde yaşayan insanlar, bağ, bahçe ve tarlalarla birlikte oluşturduğu küçük yerleşim birimleridir (Parlak, 2020, s. 305).

Köy yönetimleri, yerel yönetim reformları ile değişikliğe uğramıştır. Büyükşehir belediyeler kapsamında köyler mahallelere dönüştürülerek köy sayısı azalmıştır. Bununla beraber mahalle sayıları artışa geçmiştir. Köylerin azalmasıyla köylerde yaşayan toplam nüfus da azalmıştır. Köy muhtarlıkları mahalle muhtarlıklarına dönüşerek kentsel statü kazanmıştır (Parlak, 2020, s. 308).

Köy idaresinin organları ise köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtardır. Yürütme işlerini muhtar sağlamaktadır. İhtiyar meclisi ve köy derneği danışma ve karar organıdır. (Parlak, 2020, s. 315).

442 sayılı kanun ile bir yerleşim yerinde nüfus yüz elliden az ve iki binden çok değilse köy statüsü kazanmaktadır. Bu şartları sağlayan yerleşim birimleri köy tüzel kişiliği kazanmışlardır. Ancak 5393 sayılı kanun ile 2004 yılında köylerin tüzel kişiliği ile ilgili bazı tartışmalar ortaya çıkmıştır. Bu kanuna göre; belediyeler, beş binin üzerindeki nüfusla kurulabilmektedir. İki bin ile beş bin arasındaki nüfuslarda belediye kurulamaz. Büyükşehir belediyesine dâhil olmayan ve bu özelliklere sahip olan yerleşim yerlerinin durumu ne olacağı sorusu sıkıntı yaratmaktadır. Gözler 'in buna yorumu ise 2004 yılına kadar belediye olarak hizmet vermeyen bu yerleşim yerlerinin köy statüsünde olması gerektiğidir (Parlak, 2020, s. 309).

Köylerin görevleri isteğe bağlı ve zorunlu olarak iki gruba ayrılmaktadır. Temizlik, yol, sağlık, okul gibi temel ihtiyaçlar zorunlu görevler, hamam, çamaşırlık, çarşı yaptırmak gibi faaliyetler isteğe bağlı görevler arasında yer almaktadır. Köydeki işlerin büyük çoğunluğu köy halkıyla işbirliği içinde yapılmaktadır (Mustafa & Elma, 2013, p. 52).

Köylerin bütçesi, ihtiyar meclisi ve muhtar tarafından hazırlanmaktadır. Vali veya ilgili makam onaylamaktadır. Köy gelirleri, imece ve salma olarak sıralanmaktadır. İmece, köyün işleri için köy halkının iş birliği içinde bedenen çalışmasıdır. Salma ise aile vergisi olarak tanımlanmaktadır. (Mustafa & Elma, 2013, pp. 52-55).

1.5.5 Mahalle

Yerinden yönetim sistemlerinden biri olan mahalleler, kamu tüzel kişiliğine sahip değildir. 5393 sayılı kanuna göre mahalle; “belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idari birim” şeklinde tanımlanmaktadır. Mahallelerin birleştirilmesi, değiştirilmesi, kaldırılması veya kurulması işlemleri valinin onayı ile yapılmaktadır.

Temel organlarına bakıldığında ise muhtar ve dört üyeden oluşan ihtiyar heyeti bulunmaktadır. Mahallede bulunan seçmenler tarafından beş yıllığına seçilmektedir. Herhangi bir ilçe ya da il idaresinin içerisine girerse yönetimleri kaldırılmaktadır. Kendilerine ait bütçeleri bulunmamaktadır. İş sahiplerinden alınan harçlar temel gelir kaynaklarıdır (Mustafa & Elma, 2013, pp. 54-55).

2. BÖLÜM

YERELLİK (SUBSIDIARITY), YEREL ÖZERKLİK, AVRUPA YEREL ÖZERKLİK ŞARTI VE ÖZERKLİK ŞARTI KAPSAMINDA TÜRKİYE’NİN TUTUMU

2.1 Yerellik (Subsidiarity-Subsidiarite) İlkesi Ve Özellikleri

Yerellik kelime anlamı olarak bakıldığında Türkçe ‘de; yetki paylaşımı veya hizmette halka yakınlık şeklinde tanımlanmaktadır. İngilizce karşılığı ise subsidiarity olarak karşımıza çıkmaktadır (Canatan, 2001, s. 1). Subsidiarite ilkesi; toplumsal hizmet modellerinde halka yakın düzeylerde eylem yetkisi verilmesi veya üst idarecilerin alt yöneticilerin görev ve sorumluluklarını yerine getirmediği zamanlarda müdahale etmesi durumudur (Goldsmith, 1993, s. 685).

Yerellik ya da hizmete yakınlık ilkesi, yerel yönetimlerin temeldeki işleyiş, yapı ve çalışma şeklini birebir etkilemektedir. Esasen federal devletlerin yapısında görülen bu ilke, günümüzde tüm devlet yapılarında görülmektedir. Üskül (Üskül Z. , 1995, s. 23) subsidiarite veya yerellik ilkesini şu şekilde tanımlamaktadır; kamu ihtiyaçlarını yerine getirmek için oluşturulmuş farklı idare biçimlerinde görev paylaşımı sağlamayı öngören, yetkilerin halka en yakın kamu idaresi tarafından yapılmasını ve alt idarenin yalnızca görevini idrak edemediği durumlarda müdahalesinin olması gerektiğini ifade etmektedir.

Yerellik ilkesi ilk kez 1985 yılında Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı’nın dördüncü maddesinde görülmektedir. Bu madde; “kamusal görevlerin halka en yakın yönetimlerce yerine getirilmesi” şeklinde ifade edilmektedir (Nadaroğlu, 1998, s. 70). Maastricht Antlaşması’na göre en küçük yönetim birimi olan halka en yakın idare birimi ile sağlanmalıdır. Bu ilke, halka en yakın yerel yönetim biriminin vatandaşın sorunlarına çözüm bulmasında en faydalı araç olarak görmektedir. Üst kademeli yönetim birimlerinin de bu faaliyetlerin denetiminde etkin rol oynaması beklenmektedir. Yerel, ulusal ve bölgesel boyutta daha etkin bir çalışma şekli olacak ise Avrupa Birliği’nin harekete geçmesi uygun olarak ifade etmektedir (Avrupa Birliği Kavramlar Sözlüğü, 2003, s. 104).

Yerellik kavramı, yerel ve merkezi yönetimin iş birliğinde bazı tartışmalara yol açmaktadır. Bunlardan biri; yerellik ilkesinin hayata geçirilmesi ile merkezi yönetimin yarattığı geneldeki bütüncül ilkelerin ortadan kaybolma olasılığıdır (Ökten, Şengezer, & Hökelek, 2003). Fakat yerellik ilkesi mutlak merkezîyetçi yapının engellenmesine olanak sağladığı gibi demokrasi, katılım ve katılımın sağladığı denetim yetkisine olanak sunmaktadır. Yukarıdan aşağıya inen bir yönetim sistemi yerine aşağıdan yukarı, yani halktan halkın belirlediği merkeze doğru uzanan yönetim sisteminin yararlı olacağı ifade edilmektedir (Canatan, 2001, s. 42).

Yerellik ilkesi, Avrupa Birliği'nin merkezîyetçi yapının mutlak gücüne karşı aldığı bir önlem olarak öngörülmüştür. Tüm bu yapılanma yerel yönetimlerin aldığı yetki ve rolleri genişletmektedir.

2.2 Yerel Özerklik Kavramı Ve Kapsamı

Özerklik kavramı “belli bir konuda belli bir çerçeve dâhilinde kendi kendini idare eden” şeklinde tanımlanmaktadır (Yılmaz, 2005, s. 964). Muhtariyet ve otonomi kelimelerin tam karşılığı olarak bilinen özerklik; örgüt, birey veya devletlerin, gerçek veya tüzel kişilerin haklarına girmeden hukuk çerçevesinde verilen yetkilerle karar almasıdır (Karakılçık, 2018, p. 91). Başka bir anlama bakıldığında ise özerklik sadece yerel yönetimlerle ilişkili değildir. Bir coğrafi bölgeye, bir yerel gruba ya da bir kuruma hizmet vermektedir. Tortop'a (Tortop, Aykaç, & Özer, 2006) göre merkezi yönetimin ve bürokratik işleyişin problemlerini gidermek için oluşturulmuştur. Bu yapılar kendi iradeleriyle kendi organlarıyla işlerini halletmektedirler.

Özerklik kavramı demokrasi kavramı ile yakından ilişkilidir. Yerinden yönetimin esas ilkelerinden biri özerkliktir. Seçimle belirlenen yerel yönetim organları, kendi kararlarını serbestçe alabilmekte ve demokratik yollarla uygulamaktadır. Bu serbestlik tamamen merkezden uzak karar almak mekanizmasını içermemektedir. Yerel özerklik, merkezden bütünüyle bağımsız olmadan verilen yetki ile yerel faaliyetleri yerine getirmesidir. Kısaca yerel özerklik; seçimle karar organlarının oluşturulduğu, kendi kaynak ve iradesiyle yerel işleri yürüten tüzel kişiliklere sahip yerel birimlerdir (Keleş, 2000, s. 49-50).

Yerel yönetimlerin sahip olduğu özerklik nitelik bakımından iyi ayrılmaktadır. Birincisi; *selfgovernment*, ikincisi ise; *self determination*'dır. *Selfgovernment*, kendi kendini yönetme şeklidir. Mali ve idari özellikte özerklik söz konusudur. *Self determination* ise kendi geleceğini kendin belirleme ilkesidir. Siyasal özerklik söz konusu olan bu yaklaşımda, kendi içinde iki farklı şekilde uygulanmaktadır. Federal devletler; eyaletlere siyasal özerklik tanımaktadır. Diğer çeşidi ise federal devlet olmaksızın, etnik, dini vb. ayrılmalardan dolayı verilmiş yetkilerle siyasal özerklik tanınmasıdır (Karakılçık, 2018, s. 52). Buna bağlı olarak

hizmet ve özerklik ilişkisi üç ana ekseninde toplanmaktadır. Birincisi; kurumların kendisine öz tüzel kişiliklerinin olması, ikincisi; kurumlardaki görev ve sorumluluklardaki atama ve görevden alma gibi işlemler güvenli statüye sahip olması, son olarak; siyasi emir olmaksızın talimat ve baskı olmadan çalışmasıdır. Bu özelliklerle; yerel özerklik hizmetlerin en kaliteli ve hızlı karar alma etkinliği ile çalışmaktadır.

Yerel yönetimlerin anayasa ile güvence altına alınıp alınmadığı, görev ve yetki dağılımı, merkezin yerele karşı gösterdiği denetimin oranı, yerel yönetimlerin gelir kaynağı, yerel yönetim harcamalarının merkezi yönetimdeki payı gibi kriterler yerel özerkliğin derecesini belirleyen hususlardır (Sobacı M. Z., 2012, s. 306). Clark'a (Gordan L, Clarck, 1987) göre güçlü yerel yönetimlerin oluşması belirtilen bu kriterlerin sağlanmasına bağlıdır.

Yerel özerklik; idari özerklik ve mali özerklik olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari özerklik; kurumların karar organlarının merkezden bağımsız seçimle seçilmesi, seçilen bu kişilerin merkezden bağımsız bir şekilde karar alabilmesi ve bu kararları serbestçe uygulamasını kapsamaktadır. Atama usulüyle bu yapılardaki iş başına gelme süreci, merkezi yönetimin bir parçası olarak varlığını sürdürecektir. Bu nedenle; merkezi yönetim değil, halkın bağımsız olarak seçimle yerel yönetim organlarını seçmesi gerekmektedir. Yerel yönetimlerin idari özerkliği diğer kamu kuruluşlarından farklı olduğunu gösteren en temel özelliğidir. Ancak seçimle karar organı yaratmak; idari özerkliğin sağlanmasında yeterli değildir. Seçilen karar organlarının faaliyetlerinde ve kararlarında uygulanabilir ve uygulanabilirliğinin sürdürülebilir olması gerekmektedir. Bu noktada; merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi önemlidir. Merkezi yönetim; yerel yönetimlerin üzerinde yoğun, baskıcı ve emir yöntemi kullanarak denetim mekanizması kullanmamalıdır. Yoğun denetim faktörlerinin kullanılması ile yerel özerklik arasında karşıt ilişki bulunmaktadır.

Mali özerklik ise; yerel özerkliğin temeli oluşturan bir diğer husustur. Buradaki amaç; merkezi yönetime muhtaç olmadan yerel yönetimler, kendilerine ait bütçeye sahip olması ve harcamalarında özgür olmasıdır. Maki özerkliği oluşturmak için; mali kaynaklarının çoğunluğunun öz gelirden oluşması, öz gelirin oranlarının belirlenmesinde rol oynama, merkezi yönetim yardımlarının koşulsuz sağlanması, kaynakların özgürce harcanması noktaları önemlidir (Yüksel, 2005, s. 281).

Yerel yönetimlerin özerkliği; idari ve mali özerkliği kapsamaktadır. Bu özerkliğin denetiminin de hukuka uygun olarak merkezi yönetim tarafından yapılması beklenmektedir. Ayrıca; yerel yönetimler yalnızca mahalle boyutunda değil daha geniş olarak yerel ve bölgesel olarak oluşturulabilir. Sadece ulusal anlamda değil, yerel ve bölgesel boyutta da demokrasinin gelişmesin katkı sağlar (Arıkboğa, 2015, s. 29).

2.3 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

2.3.1 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Oluşum Süreci

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ), yerel yönetimlerin haklarının korunmasına yönelik standartlar belirlemekte ve bunu onaylayan devletlerin bir dizi koşul, ilke ve uygulamaya uymasını şart koşturmaktadır. Devletler, vatandaşların kamu işlerinin yönetimine katılma hakkı, toplulukların özerklik ve özyönetimden yararlanma, kendi finansal kaynaklarına, yerel organlarını seçme ve kendi yönetimlerine sahip olma gibi temel ilkelerin özüne saygı göstermeyi taahhüt etmektedir.

Avrupa Konseyi üye devletlerindeki yerel toplulukların çeşitli yapılarının devlet ile uyumluluğunu sağlamayı amaçlamaktadır. Ancak nihai amaç, Şart'ın tüm hükümlerine saygı gösterilmesidir.

Şartın temel ilkeleri aşağıdaki başlıklarla ifade edilmektedir;

- Şehirler ve bölgeler demokrasinin öncüsü

Bu metin, demokrasinin uygulanmasında ilk düzey olarak toplulukların rolünü oynamaktadır. Bu alanda referans uluslararası anlaşma haline gelmiştir.

- Yasalarla güvence altına alınan topluluk hakları

Şart, yerel özyönetim ilkesinin etkili bir şekilde uygulanmasını garanti altına almak için iç hukuka ve mümkünse Anayasa'ya yerleştirilmesini şart koşturmaktadır. Ayrıca toplulukların demokratik işleyiş ilkelerini de ortaya koymaktadır.

- Seçilmiş temsilcilerin bağımsızlığını garanti etmek

Yerel olarak seçilmiş temsilcilerin görev koşulları, yerel özyönetim sınırları içinde görevlerini özgürce yerine getirebilmelerini sağlamalıdır. Kendi idari yapılarını belirleyebilmeli ve yetkin personel istihdam edebilmelidirler.

- Toplulukların görevlerine uygun kaynaklar

Şart, mali kaynakların transferiyle birlikte olması gereken yetkilerin yerel topluluklara devri ilkesini ortaya koyan ilk antlaşmadır. Yerindenlik ilkesi olarak bilinen bu ilke, gücün yurttaşın en yakın düzeye doğru demi merkeziyetçiliğine izin vermektedir.

- Şart, yerel toplulukları korumak için bir çerçeve

Şart, yerel toplulukların haklarını korumak için bir dizi güvence sağlamaktadır. Örneğin, topluluk mutabakatı olmadan sınırlar değiştirilemez ve yerel yönetimlerin faaliyetlerinin denetimi, mahkemeye başvurma olasılığı ile kanunla tanımlanmalıdır.

- Kongre, şartta belirtilen hakların bekçisi

Kongre, sistematik izleme ve Avrupa Konseyi üye devletlerinin hükümetleriyle düzenli diyalog yoluyla bu ilkelerin gözetilmesini sağlamaktadır. Bu diyalog, Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'nın etkisini ve uygulanmasını değerlendirmek için çok önemlidir (coe.int).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1985 yılında Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiş bir belgedir. Aslında, Avrupa'daki yerel yönetimlerin özerkliği konusu 1950'li yıllara uzanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası, 1951 yılında İsviçre'nin Cenevre şehrinde Avrupa'nın farklı bölgelerinden belediye başkanları ile Avrupa Belediyeler Konsey'i kurulmuştur. Bu gelişmeyle bölgesel ve yerel düzeyde Türkiye'nin de içinde bulunduğu 39 üye ülke yerel düzeyde gelişmelerin kapısını aralamıştır. Üye ülkeler içerisinde yüz bini aşkın yerel ve bölgesel idare konseyde bulunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında; Konsey Avrupa'nın en büyük bölgesel ve yerel idare organizasyonu olarak görülmektedir (Eryılmaz Y. , 2019, p. 28).

Yerel yönetimlerin hak ve görevlerinin tanımlanarak merkezi özgürlük tanımlanmasını öngören ve devlet otoritesine karşı bağımsız olmasını temellendiren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı; Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK) tarafından oluşturulan tartışmasız en önemli belgedir. Avrupa Belediyeleri Meclisi; ilk olarak 1953 yılında Versay'da Belediye Özgürlükleri Avrupa Şartı'nı kabul etmiştir. Buna ek olarak; 1968 yılında AYYÖŞ, "Prensipler Deklarasyonu" ile sağlanan yerel özerkliği güvence altına almak istemiş fakat tam anlamıyla başarılı olamamıştır. Bu yüzden 1981 yılında AYYÖŞ, bir "şart" fikrini ortaya atmıştır. Yerel özerkliği tehdit etmesi mümkün görülen üye ülkelerin yönetim ve siyasi yapıları ele alınarak Bölgesel ve Belediye İşleri kurucular kurulu uzmanları, metin hazırlamaya başlamıştır, AYYÖŞ bu taslaklara görüş bildirmiş ve taslak 1984 yılı Kasım'ında Roma'daki Yerel yönetimlerden Sorumlu Avrupa bakanlar toplantısına sunularak kabul edilmiştir. Daha sonrasında Bakanlar Komitesi taslak şartı benimsenerek konvansiyonun yasal çerçevesi olmuştur. Günümüzde 46 ülkenin 42'si bu şartı onaylamıştır. 1994'ten bu yana Kongre, ülkelerdeki uygulanabilirliği denetlemekte ve gözlem yapmaktadır (Esen, 2007, s. 37-39).

1953 tarihinde; Avrupa Belediyeler Konseyi tarafından oybirliği ile e özerklik ile ilgili ilkeler ve tanımlar belirlenmiş ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne "yerel özerklik" kavramının eklenmesi kararı önerilmiş fakat onay verilmemiştir. Daha sonra ise bu karar "Beldeden, bölgeye kadar her topluluk kendisini ilgilendiren işlerde kendi başına karar alabilme özgürlüğüne sahip bulunmalıdır." şeklinde onaylanmış ve sözleşmeye eklenmiştir (Keleş, 2000, s. 48-49).

1967 yılında ise Avrupa Konseyi, Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi'ni kamuoyuna duyurmuştur. Bu gelişme ile beraber 1985 yılında yerel özerklik konusu Avrupa Yerel Yönetimler Konferanslarında sıkça görüşülen bir konu olmuştur. Nihayetinde; Avrupa Yerel

Yönetimler Özerklik Şartı'na yönelik oluşturulan taslak Roma'da 8-10 Kasım 1984 yılındaki 6.Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda görüşülmüş ve daha sonrasında Strazburg'da 1985 Haziran ayında devletlerin imzasına sunulmuştur. (Yeter, 1996, s. 3).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın imzalanması sırasında belgenin özellikleri ve yaptırım gücü nedeniyle birçok tartışma konusu ortaya çıkmıştır. Türkiye'nin de içerisinde bulunduğu bazı devletler Özerklik Şartı'nın "tavsiye kararı" şeklinde olmasını öne sürmüşlerdir. Çoğunluk devletlerin onaylaması ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 15 Ekim 1985' de kabul edilerek devletler tarafından imzalanmıştır (Yeter, 1996).

Türkiye; iç hukuka aykırı olmadığı kanaatine vardıktan sonra İçişleri Bakanlığı şartın uygun olduğunu Dışişleri Bakanlığı'na bildirmiştir. 21 Kasım 1985 tarihinde ise Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı bazı maddelerde çekince göstererek imzalamıştır (Cebe, 2007).

2.3.2 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Amacı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı; en kapsamlı amacı yerel yönetimlerin her türlü demokratik yapılandırmasını kurmak ve güçlendirmektir. Halkın, yerel yönetim faaliyetlerinde doğrudan katılma gücünün olmasını ifade etmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı; yerel halkın, demokrasiyi en etkin bir şekilde yerel yönetimlerin üzerinde kullanmasıdır. Avrupa Konseyi ise bu şartı kabule ederek yerel yönetimler ve özerklik ilişkisinde demokrasinin önemini bir kez daha vurgulamıştır (Cebe, 2007, s. 67).

Yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali özerkliklerinin korunması, yerel yönetimlerin haklarının oluşturulması ve güvence altına alınması, uluslararası standartlarda yerel yönetimlerin demokratikleşmesinin sağlanması ve kamu hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesi gibi amaçlar, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temelini oluşturmaktadır. Bu şartın önsözüne bakıldığında bu amaçları detaylı görebiliriz;

- Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamaktır.
- Yukarıda ifade edilen amacın gerçekleştirilmesinin yollarından birisinin idari alanda anlaşmalar yapmaktır.
- Yerel makamlar her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olmalıdır.

- Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biridir.

- Katılma hakkının en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğu bilinmelidir.

- Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacaktır.

□ Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede âdemi merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağladığı düşünülmelidir.

□ Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini doğrulayarak kabul edilmelidir (Taştekin & Akca, 2020).

Yukarıda belirtilen Şartın önsözünde genel amaç ifade edilmektedir. Genel anlamda; yerel yönetimler, Avrupa’da ve küresel dünya hacminde demokratikleşen, yerelleşen ve özerkleşen yapıların olmasını sağlamak ve bu kapsamda uluslararası standartlar oluşturmaktır (Parlak & Ökmen, 2015, s. 102).

2.3.3 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın İlkeleri

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın genel ilkeleri şu şekilde sıralanmaktadır; “yerel özerklik ilkesi”, “hizmette yerellik (subsidiarity) ilkesi”, “hizmetlerde etkinlik ilkesi”, “verimlilik ilkesi” ve “halkın katılımı ilkesidir.

2.3.3.1 Yerel Özerklik İlkesi

Literatürde muhtariyet ya da otonomi sözcüklerinin eş anlamı olarak karşımıza çıkan özerklik, demokratik fonksiyonların yerine getirmesinde ve insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında temel rol oynamaktadır.

Genel bir ifadeyle özerklik; yasal temeller çerçevesinde bu haktan faydalanabilme gücü ve serbestisi demektir. Bir başka tanıma göre ise; örgüt, kurum, birey, bölge ya da devletlerin yerel ya da ulusal yasalarca gerçek veya tüzel kişilerin haklarını ihlal etmeden; kendi iradeleriyle karar alma yetisine sahip olmalarıdır. Tanımlar incelendiğinde; özerklik

kavramının farklı düzeylerde ve farklı şekillerde ortaya konulduğu görülmektedir (Karakılçık, Yeni Yerel- Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, 2018, s. 51).

Özerklik; merkezi yönetim ve bürokratik karmaşıklığın sakıncalarından kaçınmak ve bu işleyişin eksik noktalarını gidermek amacıyla düşünülen yönetim biçimidir. Özerk kurum veya kuruluşlar; karar almak yetisinde serbest ve karar organlarını özgür iradeyle oluşturmaktadır. Yalnızca bu özellikler; kurumları özerk yapmamaktadır. Bir kurumunun özerk olabilmesi için aynı zamanda mali özerkliğe de sahip olmaları gerekmektedir. Bu bağlamda; harcamalarda merkezi yönetime bağlı kalınmadan karar alabilmelidir (Tortop, Aykaç, & Özer, 2006, s. 53).

Bir kuruluşun özerk olabilmesi için aşağıdaki özelliklere sahip olması gerekmektedir.

- 1.Yerel yönetimlerin karar organlarının seçim yapılarak oluşturulması
- 2.Kendi iş rutinlerini; dışarıdan hiçbir baskı ve karışma olmaksızın uygulamaları
- 3.Tüzel kişiliğe sahip olmaları
- 4.Kendi işlerini karşılayacak kaynaklara sahip olmaları (Parlak, Türkiye' de Yerel Yönetimler, 2020, s. 65).

Özerkliğin amacı, kapsamı ve düzeyi özerkliğin neye hitap edeceği konusunda farklılaşmaktadır. Nasıl bir özerklik sorusu ise bizlere özerkliğin niteliğini ortaya koymaktadır. Buna bağlı olarak özerklik; self-government (kendi kendini yönetebilme) ve self-determination (kendi geleceğini belirleyebilme) olarak 2 temel kategoriye ayrılmaktadır. Self-government (kendi kendini yönetebilme); idari ve mali özellikteki özerliği ifade etmektedir. Hizmet ve toplulukla ilgilen kurumlar bu özerklikten faydalanmaktadır. Fakat bu kategoride kendi içinde farklı birimlere ayrılmaktadır.

İkinci çeşit olan self-determination (kendi geleceğini belirleyebilme) ise; siyasi nitelikte bir özerkliktir. Siyasi özerklik; federal ve üniter devletlerde farklılık göstermektedir. Federal devletler; mutlaka siyasi özerlik temelinde yerel birimlerini oluşturmaktadır. Üniter devletler ise; bu yapı etnik, dini ya da ayrımlara dayalı çatışmaların önüne geçebilmek amacıyla kullanılmaktadır. Buna bağlı olarak self determination ilkesi, 1970 yılı sonrasında dikkate değer değişimler ve genişlemeler yaşanmıştır (Arıkboğa, 2015, s. 20). İngiltere'de özerk bölge olarak İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda, İspanya'da ve İtalya'da özerk bölge yönetimleri bulunmaktadır. Bu ülkeler üniter yapıda olup siyasi özerliği bulunan ülkeler arasındadır. Ancak, üniter devletlerde görülen siyasi özerklik, federal devletlere tanınan siyasi özerlikten daha sınırlı ve daha az yetkilendirmeye sahiptir. Yargılarına yetkisi buna en güzel örneklerden birisidir. Federal devletlerce tanınan

siyasal özerklikte yargılama yetkisi var iken üniter devletlerde bu yetki söz konusu değildir (Karakılçık, Yeni Yerel- Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, 2018, s. 52-53).

Yerel özerklik kavramı; yerel yönetim birimlerinin karar alma ve uygulamalarında merkezi yönetim denetiminden muaf davranabilme yetisi olup hizmetin halka en yakın birimden sunulması anlamına gelmektedir (Alan, 1994, s. 30).

Yerel özerklik; yerel yönetimin biriminde yaşayan yerel topluluğa aittir. Yerel topluluk bu özelliği, yerel yönetim birimlerince (örneğin belediye) kullanırlar. Yerel topluluğa bağlı yönetim şekli ise ülke içinde farklı işleyiş ve hizmetlerin oluşmasına imkân tanımaktadır. Bu sayede hizmetler tek düze değil, yöre halkının ihtiyaçları doğrultusunda sunulmaktadır. Yerel birimlerdeki bu özerklik ile halkın ihtiyaçlarına göre şekillenmekte ve farklılık göstermektedir (Arıkboğa, 2015, s. 29).

Yerel özerklik iki yönlü çalışma prensibine sahiptir. Birincisi; yerel organların merkezi yönetimle olan ilişkisidir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimden tamamen bağımsız değildir. Bağımsızlık ile özerklik farklı kavramlardır. Temeli; merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerinin işlerine karışmadan, yerel yönetim birimlerinin kendi işlerini kendi olanaklarıyla yönetmesine dayanmaktadır. Bu temel özerkliği geniş olması demokratik açıdan son derece önemlidir. İkinci yönü ise, yerel yönetimin, yerel toplulukla olan ilişkisini esas almaktadır. Seçilmiş yerel yönetim organları, halkı temsil etmeyi ve temsil yönetiminin bu niteliğe sahip kişilerce olmasını anlatmaktadır (Keleş, 2006, s. 50).

Kısaca; özerklik, yerel yönetimlerin temelini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin özerkliği, o bölgede yaşayan halkın kendi kendini yönetebilmesi özelliğini kapsamaktadır. Yerel yönetimlerin organları, o bölgede yaşayan halk tarafından seçilmektedir. Seçilmiş kişiler ise o topluluğun gerekleri doğrultusunda hareket etmektedir (Arıkboğa, 2015, s. 47).

Yerel özerklik kavramı uluslararası belge ve anlaşmalarda yer almaktadır. Avrupa Birliği'nin kurucu anlaşması olan Maastricht ve AB Yerel Özerklik Şartı gibi belgelerde bu kavram sıkça işlenmiştir.

Yerel Yönetimler Yerel Özerlik Şartı'nda yerel özerklik; yerel birimlerin kanunlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin çoğunu kendi sorumlulukları doğrultusunda ve halkın çıkarlarına göre düzenleme, yönetme hakkı ve imkânı olarak tanımlanmıştır. Şart kapsamında; yerel özerkliğin anayasal ve yasal temele dayandırılması gerektiği vurgulanmaktadır. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının kuvvetlendirilmesi ve kendi personellerini belirlemesini önemli kılmaktadır (Karakılçık, 2018, s. 56-57).

Özetle; yerel özerklik ilkesinin üç ilkeye hizmet ettiği söylenebilir. Bunlar (Yeter, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum1, 1996, s. 3-13).

1.Ararak devam eden yerel hizmetlere yeterli hizmet sağlamak için yerel yönetimlere yetki ve esneklik kazandırmak

2.Yerel topluluğa uygun, kendi yönetim yapısını belirleme hakkına sahip olması

3.Merkezi yönetim tarafından gelen baskı ve müdahalelere karşı kendini korumak

2.3.3.2 Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi

Hizmette halka yakınlık (subsidiarity) şeklinde tanımlanan bu ilke; yerellik-yerindendik ilkesi olarak da karşımıza çıkmaktadır. Yerellik (subsidiarity) ilkesi; 1980'lere dayanan bir kullanım kökenine sahiptir. Ancak; günümüz yorumu oldukça yeni bir terim olarak karşımıza çıkmaktadır (Karakılçık & Özcan, 2005, s. 10).

Sözlük anlamı; yardım etme, ikincil olma ve destek verme gibi anlamlara gelen subsidiarity kelimesi; bugün yerel yönetimlerde sözlük anlamı dışında çok daha fazla anlamı olan bir kelime haline gelmiştir.

Bir başka tanıma göre subsidiarity; insanların varoluşlarına uygun olarak hiçbir örgütün farklı bir örgüte üstünlük kurmaması ve bu örgütlerin temel işlemlerinde en zayıf ve küçük örgütlerin yerini alması gerektiği vurgulanır. Daha büyük örgütlerin görevi; en küçük birimlere yukarıdan oluşturulmuş bir dayatma uygulamak yerine onların özgürce yönetimine destek vermektir. Yönetişim açısından; yerellik ilkesi, ortak iyiyi korumak için daha kısa sürede etkin görevde bulunma amacıyla verilen müdahale yetkisidir. Belirtilen bu küçük yönetimlere; sınırlandırılmış veya tam özerklik yetkisi verilerek sorumluluklar geliştirilir ve bu sorumluluk için gerekli kaynaklar ilgili en üst yönetim birimi tarafından sağlamaktadırlar. Yerel yapılar; bireyleri güçlendiren ve onların çıkarlarını temsil eden araçlar olarak tanımlanmaktadır. Öncelikle toplumsal sorunların başrolünde rol oynayarak sosyal aktörlerin katılımına yönelik aktiviteler yapar ve demokratik kurumların güçlendirilmesinde rol oynamaktadırlar (Colombo, 2012, pp. 3-4).

Bugün Avrupa'da, yerellik, Birliğin ihtiyaç duyduğu dinamizmi sürdürmeyi ve daha geniş insanları daha da derinleştirmeyi sağlayan yararlı bir araç olarak görülmektedir. Yerindelik; dinamik bir araç olduğu için statik bir ilke değildir. Ayrıca, toplumların karşılaştığı sorunların doğası ve ölçeği ve dolayısıyla bunlara uyum sağlayacak politikaları değişmektedir.

Hükümet; katmanları arasında değişen sorumlulukların paylaşmasını sağlayan ve buna yol açan bu dinamizme sahiptir (Gelauff, Grilo, & Lejour, 2008, s. 59).

Üskül'e göre (1995, p. 23) yerellik ilkesi; kamusal ihtiyaçlara karşılık verebilmek için meydana getirilen çeşitli yönetim düzeylerinde yetki bölüşümünü temel alan bir ilkedir. Bu yetkinin kullanılması gereken yer, ihtiyaca en yakın yönetim birimidir. Bu yetki; ancak mutlak zorunluluk durumunda üst kuruma devredilmektedir.

Yerellik kavramından beklenen bir başka görev ise yerel düzeyde oluşan soruna ilişkin genelden ayrılarak özel çözümler üretmesidir. Bu ilke, görev ve sorumlulukları gereği yönetim şekline bir tehlike olarak görülmektedir. Bu tehlike, geneldeki tümsel yaklaşımın yıkılması ve bütüncül ilkelerin kaybolma olasılığıdır. (Ökten, Şengezer, & Hökelek, 2003, s. 313). Tüm bunlara rağmen yerellik ilkesi; yerel yönetimlerin olmazsa olmaz bir ilkesidir.

2.3.3.3 Halkın Katılımı İlkesi

Halkın Katılım İlkesi; yerel yönetimlerin demokratik bir yapısının parçasıdır. Küçük yönetimlerin doğrudan katılım ve temsil gücü daha kolay olduğundan demokrasi ile ilgili uygulamalarında daha uygulanabilir olduğu dikkat çekmektedir (Dahl, 1967, p. 355)

Yerel yönetimler; siyasal olgunluğun meyvesi olarak görülmekte ve demokrasinin gelişmesi, barışçıl ortamın sürdürülmesi açısından önemli kuruluşlardır. Bu yönetimlerde oluşan başarı, ülkedeki demokrasi anlayışının gelişmesinde önemli rol oynamaktadır. Bu yönetimlerin demokrasinin merkezi olarak görülmesinin en büyük nedeni halkın katılım ilkesi ve kendi kendine yönetme becerisidir. Halkın yönetime katılması, çoğunluk ilkesi, yöneticilerin danışmaya önem vermeleri ve hesap verme sorumluluğu içinde olmaları demokrasinin sağlıklı işlemesine zemin hazırlamaktadır (Görmez, 1997, s. 69).

Yerel yönetimlerin karar alma ve geliştirme faaliyetlerine vatandaşların katılımı, kamu sektörünün daha verimli ve etkin hizmet sunumunu sağlayabilmektedir. Katılımı teşvik etmek için, merkezi yönetimden yerel yönetime belirli bir miktar sorumluluk devredilmelidir. Ancak, sorumlulukların yerel yönetimlere verilmesi, tek başına katılımı sağlayamaz. Sorumlu yerel yönetimler, kamu sektörü faaliyetlerine etkin katılım için elverişli bir ortam yaratmaya yönelik her türlü girişimde kilit aktörlerdir (World Bank, 1996, s. 1).

2.4 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Yerel yönetimleri güçlendirmek için yapılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, âdem-i merkeziyetçiliği temel alarak Avrupa yerel ve bölgesel yönetimlere katkı sağlayacağı düşünülmüş ve hazırlanmıştır. (Deniz, 2014, s. 34).

Avrupa Birliği'nde yapılan yerel yönetim çalışmaları çoğunlukla Avrupa Konseyi tarafından yürütülmektedir. Konsey; yerel özerlik kavramına ve yerel özerliğe dayanan yapıların oluşmasına değer vermektedir. Bu yapıların oluşması yönünde ölçümler ve kıstaslar önermektedir. (Karakılçık, 2018, s. 57).

Şart, yerel yönetimlerin haklarını tanımlayan ve koruyan ilk Avrupa belgesidir. Hakların meşruluğu, yerel seçilmiş temsilciler ve vatandaşlar arasındaki yakınlıktan alan haklar güvence altına alınmaktadır. Şart; yerel demokrasi olmadan gerçek demokrasi olamayacağını açıkça belirtmektedir. Şart, yerel özerk yönetimin temel prensiplerini öne sürmekte ve yerel yönetimlerin konumu ve yetkisinin sınırlarını çizmektedir. Özellikle fiziki sınırların değiştirilmesi halinde durumu inceleme hakkı korunmakta ve işlerin organize edilmesi ya da görevli alma gibi konularda gerçek bağımsızlıklarını teminatını korumaktadır. Şart, yerel yönetimlerin faaliyetlerini basitleştirerek ve diledikleri gibi hareket etme imkânı tanıyarak bunlar üzerindeki “vesayet makamlarının denetimini düzenlemekte ve sınırlamaktadır. Bazı görevlerini yerine getirme hakkının, eğer yerel yönetimlerin bunları yapabilecek mali kaynaklardan yoksun iseler anlamsız olduğunu vurgulayarak yerel yönetimlere geniş mali özerklik verilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Son olarak Şart, diğer hükümet düzeylerinin ön izni olmadan kendi aralarında etkili bir iş birliği yapabilmek için yerel yönetimlere yetki verilmesinin önemli olduğunu ve yerel, bölgesel ve sınır ötesi alanlarda yerel yönetimlerin birlikler veya konsorsiyumlar oluşturmalarına imkân tanınması gerektiğini vurgulamaktadır. (Esen, 2007, s. 37-39).

Geleceğin bütüncül ve gelişmiş Avrupa'sının özerk yerel yönetimler olduğunu savunan Avrupa Konseyi, bu doğrultuda çalışmalar yaparak 5 Ekim 1985 tarihinde Strazburg'da onaylanan ve 21 Kasım 1988 tarihinde imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı ortaya çıkarmıştır. (Çevikbaş, 2012, s. 34).

2.4.1 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Yapılanma Aşaması

İlk olarak 1935'li yıllarda anılmaya başlayan “Yerel Özerklik” ve “Belediye” kavramları İngiltere Avam Kamarasında ortaya çıkmıştır. 1935 yılında ise Versailles'de 1. Avrupa Komünleri Meclisinde özerklik ile ilgili ilkeler ve kavramlar öne çıkmış ve Avrupa

İnsan Hakları Sözleşmesi'ne “yerel özerklik” kavramının eklenmesi veya başka bir sözleşme yapılması tavsiye edilmiştir. İlk olarak Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi bu öneriyi kabul etmemiştir. Fakat daha sonraları Konseyin bu konudaki görüşü değişmiş ve Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'ndaki alınan bir kararda şu ifadeler yer verilmiştir; Beldeden, bölgeye kadar her topluluk kendisini ilgilendiren işlerde kendi başına karar alabilme özgürlüğüne sahip bulunmalıdır.” (Keleş, 2000, s. 48-49).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın oluşmasının kaynağı Avrupa Konseyi olarak görülmektedir. Avrupa Konseyi; İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da federal bir yapı kurulması amacıyla başlatılan konferansların, görüşmelerin ve iş birliği niyetlerinin sonucu oluşmuş bir kurumdur. Savaştan sonra yeni bir Avrupa kurulması gerektiği yönündeki fikirlerin güçlenmesine sebep olmuştur (Uludağ & Hasgüler, 2010, s. 318). İngiltere, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, Danimarka, İrlanda, İsveç ve Norveç'in 5 Mayıs 1949 tarihinde Londra'da yaptıkları anlaşmayla Avrupa Konseyi'ni kurmuşlardır. İmzaya açılan bu karar 3 Haziran 1949'da yürürlükte yerini almıştır (Hasgüler & Ateş, 2012, s. 317-318).

Avrupa Konseyi 1950'li yıllardan beri yerel yönetimlerin özerkliği konusuna farklı bir önem vererek çalışmalarını yürütmüştür. 1967'de 67 sayılı karar il Yerel Özerklik Bildirgesi'ni Avrupa Kamuoyuna sunulmuştur. 1981 yılında genel ilkeler oluşturularak İlkeler Bildirgesi benimsenmiş ve 1982 yılında AYYÖŞ taslağı 126 sayılı karar ile sunulmuştur. Avrupa ülkelerinin tarihsel ve gelişim farklılıkları gözetilerek hazırlanan bu taslakta esnek kurallar oluşturulmuştur (Keleş, 1995, s. 4).

Avrupa Konseyi'nin bugün 47 üyesi bulunmaktadır. Türkiye; kurucu üye statüsüne sahip ve bütçeye katkı sağlayan en kuvvetli yedinci üye konumundadır. Karar organlarının en önemlisi; Yerel ve Bölgesel Yönetim Yönetimler Kongresi ve üyeler ülkelerin seçmiş olduğu yerel ve bölgesel yönetimlerden seçilmiş temsilcilerden oluşmaktadır. 318 üyesi olan bu kongrede, Türkiye 12 üyeyle temsil edilmektedir. Kongrenin temel hedefi; yerel ve bölgesel demokrasinin gelişmesine katkıda bulunmak, yerel ve bölgesel yönetimleri güçlendirmek, bu yönetimlerin özerkliğini kuvvetlendirmektir. Bu doğrultuda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel ve bölgesel yönetimlerin temel dayanaklarını oluşturan ve hukuki bağlayıcılığı olan en etkin bir referans metnidir (Arıkboğa, 2015, s. 59-60).

1967 yılında Avrupa Konseyi Yerel Özerklik İlkeleri Bildirgesi'ni Avrupa kamuoyuna sunmuştur. 1980'li yılların başında ise ilk olarak Avrupa Yerel Yönetim Şartı'nın hazırlanmasına yönelik çalışmalar başlamıştır. Bu yönde yapılan toplantıların başında Avrupa Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı dikkat çekmektedir. Bu toplantıdan sonra yerel yönetimlerin devamı niteliğinde sorunlarından bazıları olan “mali sorunlar”, “yerel

özerklik” ve yerel yönetim uygulamaları gibi konular ele alınmıştır. Yapılan tüm çalışmalarla beraber bir taslak hazırlanmış ve 8-10 Kasım 1984 tarihinde Roma’da yapılan Altıncı Mahalli İdarelerden Sorumlu Uzman Bakanlar Konferansı’nın ilk gündeminde yer almıştır (Pırılı, 1989, ps. 59-60). 1985 yılının haziran ayında ise Avrupa Yerel Yönetim Şartı devletlerin imzasına açılmıştır. İmzaya açılmasıyla bu bildirge; belgenin özelliği ve yaptırım gücünden dolayı üye devletlerce tartışma konusu olmuştur. Türkiye’nin bakış açısı; Özerklik Şartı’nın “Tavsiye kararı” niteliğinde olması yönünde olmuştur. Sözleşme biçiminde girmesi çoğunluk tarafından desteklendiği için imzaya bu yönde açılmıştır. Avrupa Yerel Yönetim Şartı’nın yürürlüğe girebilmesi için sözleşmenin 15. Maddesinde dört ülke tarafından imzalanması yeterli bulunmuştur. Bu bağlamda bu şartın gerçekleşmesi ile Özerklik Şartı yürürlüğe girmiştir (Yeter, 1996, s. 3). Günümüzde ise Avrupa Konseyi’ne üye olan 47 ülkenin tamamı tarafından imzalanmıştır. (Details of Treaty No.122).

2.4.2 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın Maddelerinin İncelenmesi

Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; yerel yönetimlerin özerklik sağlaması yönünde ilkeler ve gereksinimler; ikinci bölümde Özerlik Şartı’nı onaylayan devletlerin sahip olduğu yükümlülükler ve son bölümde; Özerklik Şartı’nın uygulanmasına ve yürürlüğe girmesi ile ilgili ilkeler yer almaktadır (Aygen, 2018, s. 156).

Detaylı olarak bakıldığında; Şartın ilk bölümünde özerk yerel yönetimlerin ana dayanakları bahsedilmektedir. Bu dayanaklar şu şekilde sıralanabilmektedir; seçilmiş organların çalışma koşulları, yerel yönetimlerin mali kaynak özerkliği, yerel makamların idari denetimi, yerel düzeydeki sorumlulukların kullanma koşulları, yerel makamların birlik kurma hakları ve özerk yerel yönetimlerin yasalarca korunmasıdır. Avrupa Yerel Özerklik Şartı (AYYÖŞ) ‘nın temel amacı olarak kabul edilen yerel yönetimler üzerindeki merkezi denetimin azaltılması ve yerel yönetimlere görev ve sorumlulukları ile doğru orantılı maddi kaynakların sağlanması gerekliliği konuları da birinci bölümde geçen ilkeler arasındadır (Eryılmaz Y. , 2019, p. 33).

İkinci bölümde; şartı onaylayan devletlerin görev ve sorumlulukları konusu ele alınmaktadır. Bu bölümde ele alınan 12. Maddeye göre her üye devlet bu şartın birinci bölümündeki belirlenmiş paragraflardan en az 10 tanesini ve en az 20 paragrafı kabul etmeyi taahhüt edecektir. Zorunlu seçim yapılacak olarak belirlenmiş maddeler aşağıdaki gibidir;

- Madde 2 - Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki

Dayanağı

- Madde 3, Özerk Yerel Yönetim Kavramı
- Madde 4, - Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı - 1,2 ve 4

maddesi

- Madde 5-Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması
- Madde 7, paragraf 1-Yerel Düzeydeki Sorumlulukların

Kullanılma Koşulları

- Madde 8, paragraf 2-Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdarî

Denetimi

- Madde 9, paragraf 1,2 ve 3- Yerel Makamların Mali

Kaynakları

- Madde 10, paragraf 1- Yerel Makamların Birlik Kurma ve

Birliklere Katılma Hakkı

- Madde 11- Özerk Yerel Yönetimlerin Yasal Korunması

Yukarıda yer alan maddeler; tüm üye devletlerce zorunlu tutulmuştur. Bu maddelerin dışında ülkelerin çekince koyabileceği maddeler ayrı olarak belirlenmiştir.

Şartın üçüncü bölümünde ise yürürlük koşulları ve uygulama ile ilgili kurallar yer almaktadır (European Charter Of Local Self-Government, 1985).

2.4.3 Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı Sonrası Bölgesel Özerklik ve Gelişimi

1997 yılında Kongre, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının yerel yönetimler için belirlediği şartlarla aynı şekilde bölgelere sunmayı tasarlayan bir “Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı”nı benimsemiştir. Fakat 2002 yılında Yerel ve Bölgesel idarelerden sorumlu Avrupa Bakanları; Helsinki’deki toplantıda bölgesel özerkliğin altı temel prensibini benimsemesine rağmen uygulamaya koyacak yasal bir mekanizma getirilmemiştir. 2005 yılındaki Budapeşte’deki toplantıda yeniden yasal kontrol mekanizması ikinci kez reddedilmiştir. Tüm bunlara rağmen 2006’dan beri Bölgeler Meclisi, gelecek yıllarda gerçekleştirilebilecek bir yeni bir Şartın hazırlıklarını sürdürmektedir. “Bölgesel Demokrasi Avrupa Şartı” (European Charter of Regional Democracy) adı verilen yeni proje, genel kabul görmeye başlamakla beraber bölgesel yönetimlerle devlet arasında, daha modern ve daha hassas bir denge kurmaya çalışmaktadır (Esen, 2007, s. 57-60).

2.5 Özerklik Şartı Karşısında Türkiye'nin Tutumu

Özerklik Şartı, maddelerinin kabul edinebilme kıstası ile oldukça ılımlı ve esnek bir metindir. Şartı imzalayan üye ülkeler çekince koyma ya da öteleme yetkisine sahiptirler. Başlangıçta birçok ülke çekince koyma tercihinde bulunmuşlar ama sonradan bu çekincelerinin yerini onaylamaya bırakmışlardır. Türkiye ise oluşturulan otuz paragraftan yirmisini kabul etmiş ve on paragrafa çekince koymuştur (Arıkboğa, 2015, s. 61).

Türkiye tarafından 1988 yılında imzalanan Şart, 1992 yılında Bakanlar Kurulu tarafından bazı çekince kararlar ile yürürlüğe sokulmuştur. Çekince gösterilen bu kararlar; (Bahceci & Görmez, 2016, s. 156-157)

Madde 4.3: Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.

Madde 6.1: Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümler getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.

Madde 7.3: Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir.

Madde 8.3: Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.

Madde 9.4: Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı malî sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanımaya yetecek ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır.

Madde 9.6: Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır.

Madde 9.7: Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır. Hibe verilmesi yerel makamların kendi yetki

alanları içinde kendi politikalarına ilişkin olarak takdir hakkı kullanmadaki temel özgürlüklerine hanel getirmeyecektir.

Madde 10.2: Her Devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

Madde 10.3: Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla iş birliği yapabilirler.

Madde 11.1: Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetın sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.

Türkiye'nin çekince koyduğu maddeler incelendiğinde özetle şu ilkelere çekince gösterdiği tespit edilmektedir; (Karakılçık, Yeni Yerel- Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, 2018, s. 59).

1. **Danışma:** Ana düzenlemelerde yerel yönetimlere mutlak danışılması
2. **İdari Organizasyon:** Yerel yönetimlerin kendi örgütlenmesini belirlemesi
3. **Etik:** Seçilmiş kişilerin görev ve sorunlarına ilişkin hukuki ilkelerin belirlenmesi
4. **Orantınlık:** İdari denetim mekanizmasında orantınlılık esası
5. **Esneklik:** Yerel yönetimlerin mali kaynaklarına ilişkin seçeneklerin çokluğu ve esnekliği
6. **Koşulsuz Yardım:** Hibelerin hiçbir koşula bağlı olmadan uygulanması
7. **Uluslararası Birlik ve İş birliği:** Farklı ülkelerle yerel yönetimlerin iş birliği yapabilmesi
8. **Yargı Yolu:** Yerel yönetimlerin özerkliğinin zarar gördüğü noktada yargı yolunun açık olması

Çekinceler incelendiğinde; vesayet denetimi, mali kaynaklar, yerel yönetimlerin uyguladığı kendi politikalar ve uluslararası iş birliği konularının öne çıktığı görülmektedir. Ek olarak; yerel yönetimlerin yetkilerini özgürce savunabilecekleri yargı yolunun açılması da çekinilen maddelerden biridir. Tüm çekince gösterilen maddeler Bakanlar Kurulu kararıyla

kaldırılabilir. Yakın zamanda fiilen kaldırılan maddelerden biri uluslararası yerel yönetimlerin iş birliği yapabilmesidir.

Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği, çekince konulan bu maddelerin kabul edilmesi konusunda Türkiye'ye ısrarlı davranmaktadır. Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından öneri niteliğinde rapor hazırlanmaktadır. 2007 yılından bu yana özellikle yerel ve bölgesel demokrasi alanındaki eksiklikler rapora yansımaktadır. Kongre, yerel yönetimlerdeki idari vesayetin kaldırılmasını ve âdem-i merkeziyetçi anlayışının kuvvetlenmesini ön görmektedir.

2.6. Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'nın Türkiye'de Uygulanmasının İzlenmesi

Bu rapor; Türkiye'de 1992'de Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'nı onaylayan ve Şartı'n on hükmüne çekinceler koyan üç bölümlü bir izleme ziyaretinin çıkarımlarını ortaya koymaktadır. İzlemelerin ilk iki bölüm sırasıyla Ekim ve Kasım 2019'da gerçekleşmiştir. 2019'da elde edilen bilgileri güncellemek ve düzenlemek için Aralık 2021'de başka bir ziyaret gerçekleştirilmiştir.

Kongre heyeti; ziyaretin ilk kısmını 1-4 Ekim 2019 tarihleri arasında Ankara ve Diyarbakır'da gerçekleştirmiştir. Heyet burada merkezi yönetim (bakanlıklar), birkaç belediye başkanı, Kongre Türk heyeti üyeleri, Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis ve belediyelerin ve illerin en önemli birliklerinin ve Anayasa Mahkemesinin temsilcileri ile bir araya gelmiştir. Ziyaretin ikinci kısmı, 11-13 Kasım 2019 tarihleri arasında Ankara ve İstanbul'da gerçekleşmiştir. Bu vesileyle heyet, İstanbul belediye başkanı, birkaç yabancı diplomatik temsilci, siyasi partiler, sivil toplum kuruluşu (STK) ve en ilgili ulusal kuruluşların liderleriyle bir araya gelmiştir. Elde edilen görüşlerden oluşan ön taslak İzleme Komitesi tarafından 11 Şubat 2020'de kabul edilmiştir. 1 Aralık 2021'de üçüncü izleme ziyareti gerçekleşmiş ve İzleme Komitesi; 8 Şubat 2022'de güncellenmiş raporu kabul etmiştir. Rapor; üç izleme ziyaretinde elde edilen bilgilere dayanmaktadır.

Kongre İzleme Komitesi; Türkiye'de Avrupa Yerel Özyönetim Şartı'nın Kongre'de izlenmesi için yerel demokrasi raportörü olarak Jakob WIENEN'i (Hollanda, EPP/CCE) ve bölgesel demokrasi raportörü olarak Yoomi RENSTRÖM'ü (İsveç, SOC/G/PD) atmıştır. Kongre heyeti, Prof. Angel M. MORENO (uzman) ve Kongre sekreteryasının katkılarıyla iki aşamalı bir Türkiye ziyareti gerçekleştirmiştir.

Covid-19 salgını nedeniyle oluşturulan taslak ve öneri Kongre oturumunda kabul edilememiştir. Bu sırada her iki raportör de Kongre'den ayrıldığı için İzleme Komitesi,

Vladimir PREBILIC, Slovenya (K, SOC/G/PD) ve David ERAY, İsviçre (L, EPP/CCE) atanmış ve onlara açıklayıcı memorandumunu güncelleme talimatını vermiştir.

2019 tarihinde gerçekleştirilen raporda; 2019 yerel seçimindeki katılım oranı memnuniyetle karşılanmaktadır. Avrupa Konseyi'ne üye devletler içinde en yüksek katılım oranı olan %84 oranını etkileyici bularak yerel yönetime ilginin fazla olduğu not edilmektedir. Bunun yanında; özyönetim açısından görülen eksikler ve kınanan durumlar bu rapor içinde yer almaktadır. Bunları şu şekilde sıralayabiliriz;

1. Seçilmiş temsilcilerin durumlarına yönelik Kongre Tavsiye Kararı 397 (2017)'nin uygulanmasında görülen eksiklikler
2. Seçilmiş adaylara verilmesi gereken seçim belgesinin (mazbatanın) reddedilmesi kararı
3. İdari vesayetin yerel yönetimlerdeki güçlü planlama yetkisi ve müdahaleciliği
4. Sınır değişiklikleri ile ilgili yerel birimlere danışılmaması
5. Yerel vergi oranlarını belirlemede yerel yönetimlerin sınırlı yetkisi
6. Yerel gelirlerin yarısından fazlasının mali özerkliği sınırlayan devlet bütçesinden geliyor olması

Raporun sonunda, Türkiye yerel yönetimlerinde izlenilen eksik ve kaygılı bulunan alanlar için öneri sunulmuştur. Mevzuatta; terörizm tanımını, aşırı geniş bir yoruma izin vermeyecek ve katı bir hükümet uygulamasını ve insan haklarına ve temsili demokrasinin değerlerine saygıyı sağlayacak şekilde tanımlayacak şekilde değiştirilmesi istenmektedir. Ek olarak; seçilmiş temsilcilere saygı duyulmasını, mahkeme kararı olmaksızın belediye başkanlarının görevden alınmaması tavsiye edilmiştir. Kayyum atamalarına son vermeye ve valinin idari vesayet yetkisinin en düşük seviyede uygulanması, yerel yönetimlerin mali gelirlerini güçlendirmeye çağrıda bulunmuştur.

Son olarak; kongre, Türkiye'nin yerel demokrasi adımlarını izlemeye devam edecek ve koşulların iyileştirilmesi için Türk ulusal makamları ve Kongre ve Türkiye Belediyeler Birliği (TBB) ulusal delegasyonu ile siyasi diyalogunu güçlendirecektir ifadeleri yer almaktadır. Raportörleri, toplantıları sırasında, Türkiye'deki yerel ve bölgesel yönetime ilişkin en son gelişmeler ve özellikle tavsiye ve açıklayıcı notta tespit edilen eksikliklerle ilgili olarak İzleme Komitesi'ni düzenli olarak güncellemeye davet etmektedir (Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey, 2022).

2.6.1 Avrupa Birliği İlerleme Raporları

2.6.1.1 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye'de Uygulanmasının İzlenmesi- 22 Mart 2022 Tarihli Rapor

Bu rapor, ilk iki bölümü Ekim ve Kasım 2019 ve son bölümü Aralık 2021 yılında Türkiye'ye yapılan üç bölümlük izleme ziyaretin ardından hazırlanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı 1992 yılında, Şartı'n on maddesine çekince koyarak onaylayan Türkiye'nin gelişimi gözlemlenerek düzenlenmektedir.

Rapor, 2019 yılında gerçekleşen son yerel seçimlere katılım oranının etkileyici olduğunu (%84'ün üzerinde), bunun Avrupa Konseyi üye devletlerindeki en yüksek oranlardan biri olduğunu ve vatandaşlar arasında yerel özyönetime yönelik güçlü bir ilgi olduğunu not etmektedir.

Fakat rapor, yerel özyönetim açısından değerlendirme yaparken kötü yanlarından da bahsetmektedir. Raportörler, Türkiye'de yerel seçilmiş temsilcilerin durumuna ilişkin 397(2017) sayılı Kongre Tavsiye Kararı'nın uygulanmasında kaydedilen küçük ilerlemeden duydukları endişeyi dile getirmektedirler. Ayrıca, il seçim idaresinin seçimleri kazanan bazı adaylara gerekli seçim belgesini vermeyi reddetmesinden üzüntü duymaktadırlar. Raporun devamında; demokratik olarak seçilmiş temsilciler sistemine saygı göstermeyi ve belediye başkanlarının mahkeme kararı olmaksızın görevden alınmasına ilişkin mevcut uygulamaya son vermeye yönlendirmektedir. Ayrıca belediye başkanının görevden uzaklaştırıldığı belediyelerde kayyum atanması uygulamasına son vermeye; seçimlere katılan ve kazanan adayların görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmelerini sağlamaya; valinin il özel idaresinin başı ve encümen başkanı olmaktan çıkarılması için yasal değişiklikler yapmaya; idari vesayete ilişkin anayasal ilkeyi mümkün olan en düşük yoğunlukta uygulamaya; yerel makamlara danışmayı güçlendirmeye ve yerel öz gelirlerin oranını arttırmaya davet edilmektedir.

Ek olarak; yerel yönetimlerin faaliyetleri ve kararları üzerindeki idari vesayetin güçlü şekilde uygulanmakta olduğu ifade edilmektedir. Yerel makamların planlama ve düzenleme kararlarında Devletin aşırı müdahaleciliği, yerel birimlerin kendi görev ve sorumlulukları üzerinde şeklini almakta ve münhasır yetkilerden faydalanma kapasitelerini sınırlamakta olduğu vurgulanmaktadır.

Kongre, Türkiye'deki yerel demokrasinin durumunu yakından izlemeye devam edecek ve Şartı'n hükümleri ışığında ülkedeki yerel demokrasinin durumunu iyileştirmek amacıyla Türk ulusal makamlarıyla siyasi diyalogunu güçlendirmeyi üstleneceğini beyan etmektedir (Vladimir Prebilic, Slovenia (L, SOC/G/PD), 2022).

2.6.1.2 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye'de Uygulanmasının İzlenmesi- 1 Mart 2011 / 10 Ağustos 2009 Tarihli Raporlar

2005 yılında; Türkiye'de yerel ve bölgesel demokrasinin durumuna ilişkin gözlem raporu hazırlanmıştır. Bu raporun amacı, Türkiye'de yerel ve bölgesel demokrasinin Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre yükümlülüklerinin izlenmesidir.

Rapor, 2008 ve 2009 yıllarında Türkiye'ye yapılan ziyaretler ve 2007 yılında Güneydoğu Anadolu'da gerçekleştirilen inceleme gezisi ile hazırlanmıştır. 2005 yılında öngörülen reformlar incelendiğinde ilerleme yaşandığı sonucuna varıldığı fakat yavaş ilerlediği belirtilmiştir.

Türkiye'nin, özellikle idari vesayetin kaldırılması ve kamu hizmetlerinin sunumunda Türkçe dışındaki dillerin kullanılmasına izin verilmesi yoluyla âdem-i merkeziyetçiliğe yönelik anayasal reformları sürdürmesi tavsiye edilmiştir.

Türkiye, Valilerin etkinliğinin İl Özel İdaresi üzerindeki etkinliğinin azalmasını veya kaldırılması ve başta Köy Kanunu ve Gelirler Kanunu olmak üzere önerilen reformları gerçekleştirmeye teşvik etmiştir.

Ayrıca; raportörler mevcut olan “köy koruculuğu” sistemine yönelik eleştirileri dile getirmiş ve değişiklik önermiştir (Anders KNAPE, 2011).

2.6.1.3 Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye'de Uygulanmasının İzlenmesi 17 Ekim 2005 /22 Kasım 2001/ 3 Haziran 1977 Tarihli Raporlar

Kongre Bürosu, 30 Mayıs 2001 tarihinde, Bay Anders Knappe'yi (İsveç) Türkiye'de yerel ve bölgesel demokrasi hakkında bir soruşturma yürütmek ve bir rapor hazırlamak üzere Kongre raportörü olarak atadı. Daha sonra Bay Hans-Ulrich Stöckling (İsviçre), Bölgeler Odası'nı temsilen ikinci raportör olarak atanmıştır. Atamalar sonucunda raportörler Türkiye'ye gelerek gözlemlerini içeren rapor hazırlamışlardır. Bu rapor hazırlanırken iki ayaklı gerçekleşmiş öncelikle 1997 'deki gözlemler yer almış ve 2001 yılında bilgi raporu sunulmuştur. 2004-2005 yılları için tekrar atama gerçekleştirilerek ara rapor hazırlanmıştır.

1996 grubu, soruşturmalar, "Türkiye'de Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Yapısı ve İşleyişi" (1994) hakkındaki CDLR Raporundaki ve "Türkiye'deki Yerel Yönetimler" hakkındaki bir rapordaki (Aralık 1996) bilgilere dayandırarak başlamıştır. İlk olarak, köklü gelenekler ve ayrıca yerel yönetim kanunları, Osmanlı İmparatorluğu günlerine veya Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk günlerine kadar uzanmakta olduğunu ve özellikle, güçlü merkezileşmiş bir üniter devlet geleneği, modern Türk devleti ve toplumunun ihtiyaç duyduğu reformların önüne geçebileceğini not etmiştir. (Paragraf 9(i)). İkinci olarak, Türkiye'deki siyasi sistemin hükümet krizine yansıyan zayıflığı, ilerlemeyi engelleyebilir şeklinde ifade edilmiştir (paragraf 9(ii)).

İzleme grubu, Kongre ile Türk makamları arasında gerçekleştirilebilecek reformlar görüşlerini iletmiştir. Tavsiye Kararının Eki, Türkiye'de yerel ve bölgesel yönetimin iyileştirilmesine yönelik önemli bir dizi öneri içermektedir. Bazıları doğrudan İçişleri Bakanlığı tarafından halihazırda yapılmakta olan tekliflerle bağlantılıydı. Diğerleri ise daha geniş kapsamda yer almaktaydı. Teklif listesinde; köy yönetimi için çok daha eksiksiz hükümler barındırmakta ve yerel yönetim için artan finansman; “vesayet” ilkesine son verilmesinden bahsedilmiştir. Anayasanın 127; yerel makamların personeli için yeni hüküm, yetkilerin valilerden yerel yönetimlere devredilmesi ve valilerin demokratik kontrolü ihtiyacı; devlet arazisinin yerel makamlara devri, sanat tarafından getirilen oy kısıtlamalarının kaldırılması gibi birçok tavsiye yer almıştır.

Türkiye'de yerel demokrasinin daha genel yönleriyle ilgili olarak, Kasım 2001 tarihli Bilgilendirme Raporu, 1999 tarihli Kanun Hükmünde Kararname taslağında ve 2001 tarihli (aynı konuyu kapsayan) halef kanun taslağında belirtilen gelişmeleri dikkate alarak sunulmuştur. Bu gelişmelere ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Ekim 2001'de kabul ettiği anayasal reform paketine de yansıyan “yeni reform ruhu” ifadesi ele alınarak hazırlanmıştır. Siyasi ifade ve Türkçe dışındaki dillerin kullanımına ilişkin kısıtlamalar kaldırılması ve ek olarak Türkiye, Bölgesel Topluluklar veya Yetkililer Arasında Sınır Ötesi İşbirliğine İlişkin Avrupa Ana hat Sözleşmesini onaylanması raporda yer almıştır. Türkiye'de 2001'den beri en önemli siyasi gelişme, Kasım 2002'de yeni hükümetin (o zamanki Başbakan Recep Tayyip Erdoğan liderliğinde) kurulması olmuştur.

1996'dan itibaren Türkiye, çoğulcu demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan haklarına ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilmesi ve Türkiye'nin anayasal ve yasal reform taahhütlerine ilişkin olarak Parlamenterler Meclisi tarafından üstlenilen Avrupa Konseyi'nin izleme düzenlemelerine tabi olmuş ve yeni düzenlemeler yapılmıştır. 28 Haziran 2001'de, Parlamenterler Meclisi (1256 sayılı Kararla) bu noktada kaydedilen ilerlemeyi memnuniyetle karşıladı ve eş raportörler Bayan Mady Delvaux-Stehres (Lüksemburg) ve Bay Luc Van den Brande'nin (Belçika) hazırladığı bir raporun ardından Meclis, Haziran 2004'te karar; Türkiye'nin demokratik kurumlarının güçlendirilmesi ve vatandaşlarının haklarının korunması yönünde kaydettiği önemli ilerlemeyi ifade etmişti. Ancak Meclis, farklı etnik grupların kültürel haklarının tanınması yönünde atılan adımları kabul etmekle birlikte, Türkiye'nin Ulusal Azınlıkların Korunmasına İlişkin Çerçeve Sözleşmesini veya Bölgesel veya Azınlık Dilleri Avrupa Şartını hâlâ onaylamamış olmasından duyduğu memnuniyetsizliği dile getirmiştir.

Kaydedilen genel ilerleme doğrultusunda, 1982 Anayasası'nın mevcut Avrupa standartları ve Avrupa Birliği ile uyumlu hale getirilmesi için daha büyük reformlar da dahil

olmak üzere daha fazla reform olması gerektiğini ifade etmiştir. Avrupa Yerel Özyönetim Şartı ilkelerine uygun olarak âdem-i merkeziyetçiliği uygulamaya koymak için yerel ve bölgesel yönetim reformunun gerekliliğinden bahsedilmiştir. Bu reformun bir parçası olarak, “ilgili makamlara gerekli kurumsal ve insan kaynaklarını vermeli ve başta Türkiye'nin güneydoğusu olmak üzere belirli bölgelerin geri kalmışlığını telafi etmek için kaynakların yeniden dağıtımını sağlamalı ve Birleşmiş Milletler ile diyalogdan resmi bir ortaklığa geçmesi önerilmiştir.

4.3 Kararın dayandığı raporda; Türk yerel ve bölgesel demokrasisinde birtakım zayıflıklar tespit etmiştir (paragraf 125-134). Raportörler, birçok devlet tarafından atanan yetkililerin oldukça yerel olarak seçilmiş temsilcilerden daha fazla güce sahip olduğunu kaydetmiştir. Raportörler ayrıca İçişleri Bakanlığı tarafından seçilmiş görevlilerin görevden alınmasını soruşturmuş ve Kongre'nin anayasa değişikliği yapılması yönündeki önerisini belirtmişlerdir (Anders KNAPE H.-U. S., 2005).

3. BÖLÜM

TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİM YASA REFORMLARININ AVRUPA YEREL ÖZERKLİK ŞARTI MADDELERİNCE İNCELENMESİ

3.1. Özerklik Şartı'na Uyum Sürecinin İç Hukuk Açısından Değerlendirilmesi

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı; Türkiye tarafından çekince maddeleri konulsa da anayasa kapsamında yasalarla benimsenmiştir. Çekince konulan maddeler değerlendirildiğinde; yerel yönetimler ve demokrasi alanında hala eksikler olduğu ortaya koymaktadır. Şartnamenin tamamen eksiksiz olarak Türkiye'de kabul edilmemesinin nedenlerini; sosyal-kültürel, ekonomik ve politik sebepler şeklinde sıralayabiliriz. Türkiye için Avrupa Birliği ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel ilkelerine uyulup, benimseme gayreti önemlidir. Odak noktası; kuralların yapılara göre şekil alması değil, yapıların kurallara göre şekil alması için çaba harcanmasıdır (Keleş, 1995, s. 18). Şartnamenin onaylanmasından sonra yerel yönetimler konusunda Türkiye'de birçok gelişme yaşanmıştır. Bu süreç içerisinde yerel yönetim kavramı önemini giderek arttırmış ve yasalarda değişikliklere gidilmiştir. Sürecin en önemli dönüm noktalarından birisi olarak 2004 sonrası yapılan değişiklikler olarak gösterilebilmektedir. 2004 yılında Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarılarak yerel yönetimler üzerindeki katı alanlarda yumuşatma yapılmıştır. 2005 yılında ise, İl Özel İdaresi Kanunu ile Belediye Kanunu'nda değişikliklere gidilmiş ve yerel özerklik kavramı üzerinde daha fazla durulmuştur.

2006 yılında çıkarılan Bölge Kalkınma Ajansları Yasası, yerel yönetimler açısından önemli bir gelişme olarak değerlendirilebilir (Karakılçık, 2018, s. 58).

3.1.1 Özerklik Şartı'na Uyum Açısından İl Özel İdareleri

3.1.1.1 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu

Geçmişte önemli görev ve sorumluluklara sahip il özel idareleri; zamanla görev ve sorumlulukları bakanlara devrederek sembolik kurumlar haline gelmişlerdir (Karakılçık, Yeni Yerel- Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, 2018, s. 159). Altı kısım ve 73 (artı geçici) maddeden oluşan 5302 sayılı kanunun 3.maddesinde il özel idareleri şu şekilde tanımlanmıştır; *İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu*

tüzel kişisi. 5302 sayılı kanunun ilk maddesinde ise kanunun amacı şu şekilde ifade edilmektedir; *il özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir* (İl Özel İdaresi Kanunu).

5302 sayılı İl Özel İdaresi'nin görev ve sorumlulukları ilgili kanunda detaylı bir şekilde açıklanmaktadır. Görev ve sorumluluklar şu şekilde sıralanabilir; (Çetin, Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye'de İl Özel İdareleri, 2009, pp. 251-252)

✓ İl sınırları içerisinde; (il sınırları büyükşehir belediyesi olan şehirler hariç) tarım, sağlık, ticaret, sanayi, bayındırlık ve iskân topraklarını korur ve erozyonu önler, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmetler ve yardım, yoksullara mikro kredi imkânı sağlamaktadır. Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları, ilk ve orta öğretim için arsa temini ve bina yapmaktadır.

✓ Belediye sınırları dışında ise; imar, yol, su kanalizasyon, katı atık, acil yardım, çevre, kültür, turizm, ağaçlandırma, park ve bahçe hizmetlerini yapmaktadır.

✓ Ek olarak; 6.madde gereğince merkezi yönetim tarafından yürütülen bazı görevler ve yatırımlar onay verildiği takdirde il özel idareler tarafından sağlanmaktadır. Ödenekler bu birimlere aktarılır. İş birliği olanağı da sunulmaktadır.

✓ Acil durum konusunda; yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerde koruma ve zararı en aza indirme çalışmaları yapmaktadır. İlgili konularda iş birliği yapmaktadır.

İl özel idaresi 3 organdan oluşmaktadır. Birincisi; karar organı olarak faaliyet gösteren İl Genel Meclisi, ikincisi danışma ve karar organı olan; İl Encümeni ve son olarak yürütme organı olan Vali'dir (Aydın, 2015, s. 45).

3.1.1.2 İdari Özerklik Açısından 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu

Bu yasa ile il özel idare üzerindeki denetim konusu sıkı tutulmuştur. Özellikle çalışanlar üzerinde yönlendirme ve etkinliğinin artırma hedefi denetim alanına yeni bir soluk getirmiştir. İç ve dış denetim olarak iki farklı kanaldan denetim mekanizması çalışmaktadır. İç denetim; iç denetçiler, dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılacaktır. İç denetim; il özel idarelerinde çalışanlara yönelik yapılacak ve özerk uzman kişiler tarafından bu denetim sağlanacaktır. Etkinlik, verimlilik ve rehberlik baz alınarak değerlendirme yapılacaktır. Dış denetim ise harcama sonrası kontrol sağlanması amacıyla Sayıştay tarafından sağlanacaktır. İlgili görevliler merkezi yönetim tarafından İçişleri Bakanı ya da vali tarafından vesayet denetimi kapsamında

görevlendirilmektedir. Ek olarak; il genel meclisinde kurulan denetim komisyonu da denetleme işlemini yapmaktadır. Hizmetlerde önemli derecede aksama meydana geldiğinde ise İçişleri Bakanlığı'na müdahale yolu açıktır (Karakılçık, 2018, s. 166).

İl özel idareleri; merkezi vesayete bağılılıkları diğer yerel yönetim birimlerine oranla daha fazladır. Bunun ana sebebi; il özel idarelerin başkanlığın merkezi idare tarafından atanan valinin olmasıdır. Buna bağlı olarak; bütçesinin önemli bir kısmı merkezi idare tarafından sağlanmaktadır. Ayrıca yerel halkın gözünde bir yerel yönetim çeşidi olarak görülmemesi bu nedenlerden biridir. Halkın büyük çoğunluğunda yerel yönetimler denildiğinde akla köy ve belediyeler gelmektedir. Yerel halk, il özel idareleri merkezi yönetimin bir taşra uzantısı olarak görmektedir (Eryılmaz Y. , 2019, p. 32).

3.1.1.3 Personel Özerkliği Açısından 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu

5302 Sayılı kanun ile il özel idarenin personel yapısı; Genel Sekreterlik ve mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynaklı ve hukuk işleri birimlerinden meydana gelmektedir. İhtiyaç olması halinde 35.madde gereğince meclisin kararıyla farklı birimler de oluşturulmaktadır. Yeni yasada dikkati çeken en önemli birim Genel Sekreterliktir. Bu birim validen sonraki yetkili birimdir. Norm kadro uygulaması ise personel istihdamıyla ilgili diğer önemli değişikliklerden biridir (Karakılçık, 2018, s. 165).

İl özel idaresi personeli vali tarafından atanmaktadır. İstihdam edilen personel alım sayısı ve nitelikleriyle ilgili ana belirlemeler İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığınca belirlenmektedir. Bu kuruluşlarda daimî kadroda ya da belli alanlarda (çevre, sağlık, veterinerlik, teknik, hukuk, sosyal ve ekonomi, kültür ve sanat, bilişim ve iletişim, planlama ve araştırma, eğitim ve danışmanlık) sözleşmeli personel alımı yapılmaktadır. Fakat sözleşmeli personel çalıştırmak yerel politikacılar tarafından ağır müdahaleye uğratılacağından dikkatle uygulanması gereken bir metot olmalıdır. Bu sistemde iş güvencesi yok olacağından kadrolu çalıştırmak temel ve esas, sözleşmeli ise istisna olmalıdır (Çetin, 2009, s. 253-254).

Sözleşmeli personel çalıştırabilme ya da ihtiyaç halinde kamu kurumlarından personel transfer edebilme imkânının gösterilmesi, il özel idaresinin yeni görev alanı ve genişletilmiş sorumlulukları dikkate alındığında faydalı gözükken bir yaklaşımdır (Kösecik & Özgür, 2005, s. 134). Bu örgütlenme içinde özel idareler, daha işlevsel hale gelmiş, geniş ve yaygın bir yapılanmaya dönüşme eğilimine girmişlerdir.

Personel yapılanması incelendiğinde; genel sekreter hariç tüm atamalar vali tarafından yapıldığı görülmektedir. Bu yapı ile özerk kurumların personel yapılanması tavrı uyuşmamaktadır. Siyasal organın aldıkları kararları yürütmekle sorumlu tutulan kişiler yine bu sorumlulukları yerine getirecek organlarca seçilerek belirlenmelidir. Merkezi yönetimin atadığı vali ise; il genel meclisine değil merkezi yönetime karşı sorumlu olmaktadır. Bu uygulama ile valiler il özel idarelerin yönetiminden hızlıca uzaklaşmaktadır (Çetin, 2009, s. 254).

3.1.1.4 Mali Özerklik Açısından 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu

İl Özel İdareleri'nin eksik noktalarından biri şüphesiz sınırlı mali imkanlardır. Kendilerince yürütebilecekleri mali bütçeye ve yeterli gelire sahip olmayan özel idareler, bu yönüyle tekrar değerlendirilmelidir.

İl Özel İdareleri'nin mali gelirleri; öz gelirler, devlet yardımları, olağanüstü gelirler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Farklı mevzuatla temin edilen bazı gelirleri de bulunmaktadır. Örneğin; Taşocakları Nizamnamesi uyarınca taşocaklarının işletilmesinden elde edilecek gelir, orman mallarından sağlanan bütçe ve basımevi, kurumsal hasıllar gibi. Merkezi yönetimin ayırdığı genel bütçe oranı %1,70 oranındadır. Ayrıca emlak vergilerinin %15'i il özel idaresine transfer edilmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu ile vesayet sisteminde yumuşatmaya gidilmiştir. Bu yasayla bütçe onaylanmasında İçişleri Bakanı'nın onayı kaldırılmakta ve il genel meclisinin onayı ile bütçe yürürlüğe girmektedir. Diğer yandan ise borçlanma kapsamında vesayet denetimine tabii tutulmaktadır. İç ve dış borçlanma sadece yatırım programları ile sınırlandırılmış ve %10 u geçen borçlanmalar ise İçişleri Bakanı'nın onayı ile yapılması öngörülmüştür. (Karakılçık, 2018, s. 168).

Özel idareler tarafından yapılan harcamaların tamamına yakını merkezî idareden aktarılan bütçeden karşılanmaktadır. Günümüzde büyükşehirlerde varlığını sürdürememiş fakat küçük şehirlerde uygulanmaya devam edilmektedir. Görev ve sorumlulukları, kısıtlı mali kaynağı ve personel niteliği bakımından gelecekteki yeri belirsizliğini korumaktadır.

3.2 Özerklik Şartı'na Uyum Açısından Belediyeler ve 5393 Sayılı Kanun

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın imzalandığı tarihten sonra ilk yenilenme kanunu olduğu söylenebilmektedir. Bu Kanun ile yerel yönetim birimlerinden biri olan belediyelerin, yetki gücü artırılmış, hizmetlerinin etki alanı genişletilmiş, karar verme hızı azaltılmıştır. Ek olarak; belediyelerin merkezi yönetimin vesayeti altındaki denetimi düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerle vesayet durumu seçilmiş bulunan üst makamlardaki birimlere aktarılmıştır. Bu

şekilde bütüncül ve daha geçerli bir vesayet sistemine geçilmek hedeflenmiştir. 5393 sayılı Kanunu ile genel yetki ilkesi benimsenerek bu maddeye yönelik maddeler eklenmiştir. Bu maddelerden biri; yerel halkın yerel sınırlar açısından söz sahibi olmalarıdır (Alpcan, 2019, p. 12).

Bu Kanunun amacı, 1.maddede şöyle açıklanmaktadır; *“belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir”*. 3. Madde ise belediye ve belediye organları tanımlanmaktadır. Buna göre belediye; *“belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini”* ifade etmektedir. *“Belediyenin organları: Belediye meclisini, belediye encümenini ve belediye başkanı”* şeklindedir (Belediye Kanunu, s. 1).

5393 sayılı Belediye Kanun’unda belediyenin görev ve sorumlulukları detaylı bir şekilde açıklanmaktadır. Görev ve sorumluluklar şu şekilde sıralanabilir;

- ✓ Bölgenin kalkınması, su ve kanalizasyon sistemi ve ulaşım gibi kentsel altyapı hizmetlerinin sağlanması;
- ✓ Coğrafi ve kentsel veri sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; güvenlik güçleri, itfaiye, acil yardım, yardım hizmetleri
- ✓ Ambulans; şehir trafiği, cenaze ve mezarlık hizmetleri; ormancılık, parklar ve yeşil alanlar; konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor faaliyetleri; sosyal ve yardım hizmetleri, evlilik törenleri, mesleki eğitimler; ve ekonomi ve ticaretin geliştirilmesine yönelik hizmetler.
- ✓ İlkokul öncesi eğitim merkezlerinin açılması; devlete ait okul binaları, bu maksatla her türlü teçhizat/malzemenin temini ve bakım ve onarımını sağlamak.
- ✓ Sağlık tesislerinin açılması ve işletilmesi; kültürel ve doğal kaynakların ve tarihi değeri olan yerlerin korunması; bu tür yerlerin bakım ve onarımı, harap olanların orijinaliyle aynı şekilde yeniden inşası.
- ✓ Öğrencilere ve amatör spor kulüplerine ekipman ve destek sağlamak, amatör spor karşılaşmaları düzenlemek, yurt içinde ve yurt dışında yapılan müsabakalarda başarılı olan veya müsabakalarda dereceye giren sporculara belediye meclisi kararı ile ödül vermek
- ✓ Gıda bankacılığı ile uğraşmak.

Belediye hizmetlerinde; vatandaşa en yakın yerlerde ve en makul yöntemler kullanılmaktadır. Örneğin; uygun yöntemler engelli, yaşlı, düşkün ve yoksul kişilere hizmet sunulmaktadır. 1984 yılı ile büyükşehir belediyelerinin kurulmasından sonra Türkiye’de belediyeleri beş gruba ayırabiliriz; Büyükşehir Belediyeleri, Büyükşehir İlçe Belediyeleri (Büyükşehir belediye sınırları içindeki İlçe Belediyeleri), İl Belediyeleri; İlçe Belediyeleri, Bucak Belediyeleri (Göktolga & Ekici, 2016, pp. 113-114)

3.2.1 İdari Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu

5393 Belediye Kanunu’nun 54 ve 58.maddelerinde belediyelerin idari denetiminden bahsedilmiştir. 54.maddeye göre; belediyelerin denetiminin hedefi, belediyelerin faaliyetlerinde eksiklerin giderilmesi ve önlenmesi, personelin ve belediye örgütlenmesinin gelişmesine katkıda bulunulması, yönetsel ve kontrol mekanizmasında daha güvenli ve tutarlı şekilde yönetilmesidir. Belediyelerde denetim “iç ve dış” denetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. 5018 sayılı Kanun’da yapılacak denetim şu şekilde açıklanmaktadır; iç denetim, belediye başkanı ya da iç denetçiler; dış denetim ise Sayıştay tarafından yapılması ifade edilmiştir (Parlak, 2020, s. 240-241).

Madde 56’ya göre; belediyeler aynı zamanda faaliyet raporu aracılığıyla da denetlenmektedir. Faaliyet raporlarında; yürütülen çalışmaların hedefleri ve gerçekleşen durumları ortaya konmaktadır. Belediyelere bağlı kuruluşlar ve işletmelerin bilgi ve değerlendirmeleri de bu raporda yer almaktadır. Faaliyet raporu öncelikle nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulmaktadır. Aynı zamanda; raporun bir kopyası İçişleri Bakanlığı’na gönderilir ve kamuoyuna bilgilendirme yapılmaktadır. Ek olarak; 57. Madde ile merkezi yönetimin belediyeler üzerinde farklı denetimi bulunmaktadır. Hizmetlerin ve faaliyetlerin önemli ölçüde aksaması ve halkı yakından etkilemesi nedeniyle İçişleri Bakanlığı talebi ile bakanlığın durumu düzeltmesi beklenmektedir. Aksama giderilmezse durumun onarılması validen talep edilmektedir ve aksaklığın giderilmesi için her türlü çalışma yapılmaktadır (Karakılçık, 2018, s. 192-193).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kapsamında değerlendirildiğinde; 5393 sayılı kanun ile yeni bir denetim ve kontrol metodu getirildiği görülmektedir. “Müdahale Sistemi” adı altında hizmetlerde aksama olduğunda Madde 57 baz alınarak faaliyet ve hizmetlerin sunumunda ve çalışma sistemine karışılabilir. Bu madde; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’ndaki maddelerle karşılaştırıldığında yönetim üzerinde fazla denetim söz konusu olduğundan uyusmamaktadır. Diğer taraftan; özellikle belediye meclisinin fesih nedenlerinin

azaltılması ve meclis kararının mülki idare onayının alınmadan ilerlenmesi idari vesayetin gücünün azaltıldığını ortaya koymaktadır. Her hizmet ve faaliyetin halka açık raporla duyurulması ise halkın denetimde etkin rolünü göstermektedir (Parlak, 2020, s. 241).

5393 sayılı Kanun, yerel yönetimlerin kendi sınırları kapsamında başka bir birimin sorumluluğu altında olmayan alanlarda tam takdir hakkına sahip olmaları ve verilen yetkilerin sınırlandırılmaması konularında da güçlü düzenlemeler yapılmıştır (Fatih, Lütfi, Çelik, & Usta, 2007, pp. 9-10). 5393 sayılı Kanun ilk kabul edildiği dönemde, genel takdir hakkı benimsenmiştir. Böylece belediyelerin, mahalli özellikteki hizmetlerde “genel görevli” olarak kabul edilmesi kararlaştırılmıştır. Fakat 2007 senesinde Anayasa Mahkemesi, yerel ve ortak hizmetler için belediyelere genel takdir hakkı veren maddeyi iptal etmiştir. Bu değişiklik ise, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından yapılan güçlü bir ilerlemenin etkisini azaltmıştır (Sobacı Z. M., 2015, p. 22).

3.2.2 Personel Özerkliği Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu

5393. sayılı kanununda yer alan 48.maddesine göre; belediye teşkilatı, yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Ek olarak; belde nüfusu, fiziki coğrafi yapı, sosyal-kültürel, imar, insan kaynakları, hukuk işleri gibi ihtiyaç halinde başka birimler de oluşturulabilir. Aynı zamanda bu birimlerin kaldırılması ve birleştirilmesi gibi alınacak kararlar belediye meclisi tarafından verilmektedir. Bu kanun maddesi ile belediye yönetiminde ihtiyaç ve gereksinimlere göre değişikliğe uğrayabilen esnek bir yapılanma oluşturulmuştur.

Eski yasa olan 1508 sayılı kanundan farklı olarak personel istidamı öne çıkmaktadır. Personel istihdamına norm kadro uygulaması getirilmiştir. Norm kadro uygulamasının ilke ve sınırları; İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı’nın müşterek kararı tarafından belirlenmektedir. Belediye meclisi ise belediye ve belediyeye bağlı tüm kuruluşların norm kadrosunu İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı’nın belirlediği standartlar ile belirlemektedir. Buna göre belediye personelleri, belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Üst düzey personel atamaları ise ilk toplantıda belediye meclisine sunulmaktadır. Özerklik bakımından inceleme sağlandığında; norm kadronun İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı’nın müşterek kararı ile belirlenmesi Özerklik Şartı’na aykırı durumdadır. Çünkü, bu durumda belediyeler kendi personellerinin nitelik, sayı, kadro gibi özelliklerine karar verememektedir (Parlak, 2020, s. 234-239).

11.Madde'ye göre “*Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır...*” şeklinde tüzel kişiliğin kaldırılmasından bahsedilmektedir (5393 Sayılı Kanun, n.d.).¹

Özerklik Şartı bakımından; bu madde uygun bulunmamaktadır. Yerel halkın iradesi olmadan atılan her adım özerklik durumuna ters düşmektedir. Belediye birimleri kurulurken yerel halkın görüşü ile ilerlenmesi Özerklik Şartı'na uygun, fakat birleşme durumunda belediye sakinlerinin görüşlerinin alınmaması ve tüzel kişiliğe son verilmesi Özerklik Şartı'na aykırı bir durumdur.

3.2.3 Mali Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Belediye bütçesi; belediyenin stratejik plan ve performansı göz önünde bulundurularak belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Belediye bütçesinin oluşturulması 5393. Sayılı Kanun'un 62. Maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; “Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini birleştirir ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar” (5393 Sayılı Kanun, n.d.).² Meclis bütçe tasarısını direkt kabul etme ya da üzerinde değişiklik yapma hakkına sahiptir. Fakat bütçe dengesizliği oluşturacak değişiklikler yapılmamaktadır. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.

Burada dikkat edilmesi gereken nokta; 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bütçenin kesinleşmesi için gereken kaymakam veya valinin onayını gerekirken bu esas 5393 sayılı

¹ 2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 200'üncü maddesiyle bu maddenin Birinci fıkrasında yer alan “Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek Kararname” ibaresi “Cumhurbaşkanı kararı” şeklinde değiştirilmiştir.

² 29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanunun 28 inci maddesiyle bu fıkra da yer alan “İçişleri” ibareleri “Çevre ve Şehircilik” şeklinde değiştirilmiştir.

kanunda yer almamasıdır. Dolayısıyla, merkezi yönetimin uyguladığı idari vesayetin yumuşatıldığı görülmektedir (Parlak, 2020, s. 243-247).

Yeni yasa ile belediyeye ait gelir kalemleri eski yasaya oranla arttırıldığı görülmektedir. Belediyenin gelirler 59. Madde de açıklanmaktadır. Bunları aşağıdaki gibi sıralayabiliriz;

- ✓ Katılma payları, vergi, resim ve harçlar
- ✓ Gene bütçedeki vergi gelirlerinden ayrılan pay
- ✓ Genel ve özel bütçeli kurumlardan yapılacak ödemeler
- ✓ Taşınır-taşınmaz mal satış, kira ya da farklı yollarla değerlendirilerek elde edilen gelirler
- ✓ Faiz ve ceza getirileri
- ✓ Bağışlar
- ✓ Hizmet karşılığı ücretler gibi.

Burada yer alan gelirler göz önüne alındığında “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlama” ölçütünün ne olduğu hakkında bilgi verilmemiştir.

Belediyenin giderleri ise madde 60’ta sıralanmaktadır. Buna göre belediyelerin giderleri;

- ✓ Belediye bina ve tesisleri için yapılan giderler
- ✓ Personel ve meclis üyeleri giderleri
- ✓ Altyapı harcamaları
- ✓ Vergi, resim, harç tahlisi için yapılacak giderler
- ✓ Sosyal hizmetler
- ✓ Zabıta, itfaiye ve diğer birimlere ait giderler.
- ✓ Mezarlık giderleri gibi.

Bu yasada belediye hizmetlerinin karşılanması için borçlanma ve tahvil edebilme yetkisi verilmiştir. Fakat bu borçlanmalarda uluslararası piyasalar ve ekonomi üzerindeki etkiler nedeniyle sınırlamalar yer almaktadır. Belirli koşullara bağlı olan bu borçlanmalar şu şekildedir;

- ✓ Belediyeler sadece yatırım programlarındaki projeler için borçlanabilir.

- ✓ İller bankasından kredi kullanan her belediye bankaya ödeme planı bildirmek zorundadır.
- ✓ Tahvil ihracı yalnızca yatırım programları için kullanılmaktadır.
- ✓ Borçlanma tutarı, en son kesinleşen bütçe gelirinin toplamının %10'nu geçmesi durumunda meclis kararı ve İçişleri'nin onayı ile yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden farklı ve bağımsız mali kaynaklara sahip olması, kendilerine ait özel bütçelerinin olması özerk kuruluş olarak görülmesini sağlamaktadır (Keleş, Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay, Seha L.Meray'a Armağan, 1982, p. 412). Fakat mali özerkliği tam ve doğru çalışması için yerel yönetimlerin kendi sınırlarında vergilendirme, harcama yapma, bütçe hazırlama, borçlanma ve yerel kamu hizmetlerini sunma konularında yetkilerle süslenmesi gerekmektedir (ULUSOY & AKDEMİR, 2009, s. 267).

3.3 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu; 2004 tarihinde yedi bölüm ve 3 geçici madde ile kabul edilmiştir. 6360 sayılı büyükşehir belediyesi kanunu ise 2012 yılında yürürlüğe girmiş ve genel düzenlemelerle AB müzakere sürecine katkıda bulunmuştur (Karakılçık, Yeni Yerel- Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler, 2018, s. 206). Kanunların amacı, 1.madde ile detaylandırılmıştır. Buna göre; “büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenlemek, hizmetlerin plânlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır.” (Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004, p. 1).

Büyükşehir belediyesinin kuruluş ve sınırları, kanunda yer alan 2.madde ile belirtilmiştir. İkinci maddeye göre; büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi sınırlarındaki ilçe belediyelerini içermektedir. Aralık 2012 tarihinde yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa ile bu kapsamda değişiklik yapılmıştır. Belediyelerin tanımı; “Büyükşehir belediyesi: 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” tanımlamaktadır. (Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004).

5216 sayılı kanunun 4.maddesinde; büyükşehir belediye sınırlarında ve bu sınıra en fazla 10 km uzaklıktaki yerleşim birimlerinde 750 binden çok olan il belediyeleri, fiziki ve ekonomik durumlarına bağlı olarak büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği belirtilmiştir. 2012’de yapılan 6360 sayılı kanun değişikliği ile il sınırlarında kalan 750 bini geçen illerin büyükşehir belediyesi yapılacağı kararı alınmış ve büyükşehir belediyelerin sınırları il sınırlarına kadar eşitlenmiştir. Büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları ise “ilçe mülki sınırları” olarak ifade edilmiştir. Aynı kanun ile büyükşehirlerdeki köy ve beldelerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu birimler mahalle yönetim birikmelerine dönüştürülmüş ve büyükşehir ya da ilçe belediyesine bağlanmıştır. Söz konusu yeni düzenlemede; yalnızca ilçe belediyesi uygulaması sürmektedir (Karakılçık, 2018, s. 206-207).

Belediye ve köylerin büyükşehir belediyesine bağlanması; yerel yönetim birimleri üzerinde yapılan köklü değişikliklerden biridir. Özellikle belediye sisteminde kırılma noktası olarak tanımlanabilir. 5216 sayılı kanuna göre toplam 16 büyükşehir belediyesinde 43 ilçe kurulmuştur. Fakat bu sayı 6360 sayılı kanun (Md. 5) ve ilave kanun (Ordu büyükşehir belediyesi kapsamında kurulmasına dair kanun) ile büyükşehir belediye sayısı 30’a yükselmiştir. Ek olarak; il sınırlarındaki bütün ilçeler ilçe belediyesi olarak kabul edilmiştir (Parlak, 2020, s. 162-163).

Büyükşehir belediyelerinin görevleri; 5216 sayılı kanunun 7.maddesinde ayrıntılı olarak ifade edilmiştir. Belirtilen maddeye göre görev ve yetkilerin bazıları aşağıdaki gibi sıralanabilmektedir (Belediye Kanunu, n.d.);

✓ *“İlçe (...)4 belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak.*

✓ *Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye (...)4 sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını*

ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe (...)(3) belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.(4)

✓ *Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak.*

✓ *Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.*

✓ *Belediye Kanunu'nun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak.*

✓ *Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek;*

✓ *Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek*

✓ *Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek*

✓ *Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak”.*

Büyükşehir belediyesi üç ana organdan oluşmaktadır. Bunlar; Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı şeklindedir. Büyükşehir belediyesinin karar organı; Büyükşehir belediye meclisidir. Toplam 11 üyeden oluşan büyükşehir belediye encümeni, salt çoğunlukla toplanıp salt çoğunlukla karar almaktadır. Kararların yürürlüğe girmesi için büyükşehir belediye başkanının onayı gerekmektedir.

Büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi, büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye başkanı yürütme organı olarak tanımlanabilmektedir. İl sınırları içerisinde 5 yıllığına mahalli seçmenler tarafından seçilmektedir (Karakılçık, 2018, s. 215-216).

3.1.1 İdari Özerklik Açısından 5216 ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

2004 yılı sonrasında oluşturulan 5216 ve 6360 sayılı kanunlarda idari ve mali özerklik, büyükşehir belediyeleri üzerinde hüküm oluşturmıştır. İdari ve mali özerklik noktasında, belediyeler tarafından mevzuatta kademe atlatılmıştır. Fakat bu kademe, bahsedilen idari ve mali özerkliğin tamamen tahsis edilmemiştir. Özellikle ilçe belediyeleri bazı konular büyükşehir belediyesinin vesayeti altında bırakıldığı görülmektedir. Örneğin; belediyelerin sınırlarının yapılanması, mahalle kurulması, katılım sağlanması ve kaldırılması, belde adının değiştirilmesi, diğer belediyelerle iş birliği gibi konularda vesayet altında işlemler yapılmaktadır (Çağdaş, 2011, p. 414). Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişki dikkate alındığında imar ve bütçe konularında yaygın bir veraset sistemi bulunmaktadır. Bu durum, yerel özerklik ile bağdaşmamaktadır. (Keleş, 2000, s. 286). UKOME ve AYKOME gibi koordinasyon merkezlerindeki toplantılardaki katılım dağılımı da yerel özerkliğe aykırı bir durumdur. İlçe belediyesi bu toplantılara sadece kendisini ilgilendiren konularda katılabilmekte ve tek oya sahip olmaktadır (Alıcı, 2012, p. 184).

5216 sayılı Kanunun 14. maddesinde düzenlenen belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ise 5747 sayılı Kanunun 3. Maddesi ile son bulmuştur. Son bulan bu maddede; ilçe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına göndermekte ve yedi gün içinde, nedenini de ifade ederek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilmektedir. Bu durumda ise meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında baskın olursa ilgili karar kesinleşmekte ve yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilmektedir. Belediye başkanı da kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idari yargı merciine başvurabilmektedir. AYYÖŞ ile uzlaşmayan bu yapı 5747 sayılı Kanunun 3. Maddesi ile uygulamadan kaldırılmıştır. “Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararlarının kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderileceği, mülkî idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği” maddesi eklenmiştir. Buna göre mahallin en büyük mülki amirine gönderim sağlanacağı ve bütçe ve imar dışındaki kararların

onaylanmasında rol oynayan büyükşehir belediye başkanının etkinliği kaldırılmıştır. İmar ve bütçeye ilişkin ilçe belediye meclis kararlarının onaylanması sürecinde eski uygulama hala sürmektedir. Ayrıca, 5216 sayılı Kanunun 14. maddesinin 5. fıkrasında yer alan “Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurulabilir” ifadesi Anayasa Mahkemesi kararı ile Anayasa örtüşmediği uygun görülerek kaldırılmıştır. Bu kapsamda değerlendirildiğinde de imar ve bütçe harici tüm vesayet yetkilerinin kaldırıldığı görülmektedir (Alicı, 2012, pp. 138-180).

3.3.2 İdari Özerklik Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediye ve Büyükşehir Belediyelerine idari ve mali özerklik kapsamında gelişmelere yer verilmiştir. Özellikle belediyelerdeki idarenin seçilmiş kişilerden oluşması ve karar organları konusu vurgulanmıştır. Yine de belediye sınırların belirlenmesi, mahalle kurulması ve kaldırılması gibi konularda vesayete bağlı olması AYYÖŞ’e aykırı durumdadır. Bu gibi kararlarda meclisin kararlarının onaylanması için valiye ihtiyaç duyulması ve İçişleri Bakanlığı’nın onayının gerekmesi açıkça göstermektedir. Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesiyle ilgili meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülki idare amirine gönderilerek onay alınması; hala eski usuldeki veraset sistemini uyguladığı görülmektedir (Çağdaş, 2011, pp. 409-410).

5216 sayılı kanunun 6.maddesindeki; belediyelerin katılma, ayrılma ve birleşme gibi konularda yerel halkın seçimine sunulmaması ve belediyelerin tüzel kişiliklerinin sonlandırılma biçimi incelendiğinde Özerklik Şartı ile uyum sağlamamaktadır.

Büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda belirtilen 5216 sayılı kanunun 6.maddesi, son yapılan değişiklikle kaldırılmıştır. Bütün büyükşehirlerdeki köy ve belediyelerin tüzel kişilikleri iptal edilerek mahallelere dönüştürülmüştür. Büyükşehir veya bağlı ilçe belediyelerine eklenmiştir. 6360 sayılı kanuna göre yalnızca ilçe belediyeleri için uygulanan süreç devam etmektedir. Büyükşehir belediye sınırları olduğundan; büyükşehir ilçe belediyesi konumundadır (Karakılçık, 2018, s. 207). 6360 sayılı kanundan önce köy sayısı 34.880 iken değişiklikten sonra 18.336 sayılarına gerilemiştir. Yapılan düzenleme sebebiyle 16.544 adet köyün tüzel kişiliğine son verilerek mahallelere dönüştürülmüştür (Karaaslan, 2012-2013, p. 148). Mahallelerde yer alan köy ihtiyar heyetleri; bu kapsamda kaldırılmıştır. Varlığını sonlandıran bu meclisler yerine belediye meclisleri; seçmenlerin temsiliyetini oluşturmaktadır. Büyüklük ve seçmen sayısının fazlalığı dikkate alındığında temsiliyetin ne

oranda doğru olacağı belirsizdir. Derdiman (2012), “6360 sayılı kanun ile köylerin kaldırılması, yerel kademedeki kamusal hizmetlerin yöre halkına en yakın yerden verilmesini; yöre halkının da bu hizmetleri kendilerine en yakın yerden almasını engellemiştir” şeklinde belirtmiştir (Derdiman, 2012). Büyükşehirlerde, il özel idarelerin kaldırılması ile köylere, il özel idareler tarafından sunulan hizmetler artık tek bir idare tarafından yapılmayacak ve hizmetler çeşidine göre büyükşehir belediyesi veya ilçe belediyesinden karşılanacaktır. Birçok elden karşılanan bu hizmetlerde, çeşitli sorunları beraberinde getirecektir. Özellikle hizmetin bütünlüğü söz konusu olduğundan olumsuz durum teşkil edecektir (Koyuncu & Köroğlu, 2012, p. 7).

Yukarıda bahsettiğimiz sınır değişiklikleri ve mahalle yerel biriminin tüzel kişiliğinin kaldırılması; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9. Maddesinde belirtilen "Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri" ve "Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır" (Türkiye’nin bu maddede çekincesi vardır) düzenlemesine uyuşmamaktadır. (Kaymal, 2017, p. 1150). Belirtilen bu örtüşmeyen durum merkezi yönetimin etkinliğinin arttırıldığı ve yerinden yönetim ilkesine uygun olmadığını ortaya koymaktadır.

6360 sayılı kanun ile imar denetim yetkisi, madde 11 ile yeniden düzenlenmiştir. Buna göre; büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar hizmetlerini denetleme yetkisine sahiptir. Denetim yetkisi; konu ile ilgili tüm belge ve bilgiyi isteme, inceleme ve örnek alma yetkisine sahiptir. Talep edilen tüm belgeler on beş gün içerisinde gönderilmelidir. Kamu kuruluşu, üniversite ve kamu kurumu niteliğindeki meslek gruplarından faydalanabilir. Denetim sonrasında elde edilen bulgular ile eksiklik ya da aykırı durumların yeniden düzenlenmesi için belediyeye üç ayı geçmemek koşuluyla belirli bir süre verilir. Bu süre içerisinde belirtilen eksiklik veya aykırı düzenlemelerin giderilmemesiyle büyükşehir belediyesi bu düzenlemeleri yapmakta yetkilidir (Karaarslan, 2008, s. 212).

5216 sayılı kanunun 8.maddesi ile (6360 sayılı kanunla getirilen değişiklik kapsamında) büyükşehir belediyelerine yeni kurumsal yapıların görevleri de verilmiştir. Bu kurumlardan bazıları; Altyapı Koordinasyon Merkezi ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi’dir. Altyapı Koordinasyon Merkezi, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendirdiği kişinin başkanlığında, kamu kurum ve kuruluşları ve özel kuruluşlarında temsilcilerinin katılım sağladığı yönetim şeklinde uygulanan bir yapıdır. Bu kurum, kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak yapılan taslakları inceleyerek kesin program şeklinde

dönüştürmektedir. Merkezin çalışma şartları ve usulleri bu kurumda yer alan temsilciler, İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe giren yönetmelikle belirlenmektedir. Yeni kurulan diğer kurumsal yapı Ulaşım Koordinasyon Merkezi'dir. Büyükşehirde yer alan deniz, kara, su, göl ve demiryolu üzerinde yapılan bütün taşımacılık işlemlerinin koordinasyonu bu merkez tarafından sağlanmaktadır. Merkezde; Büyükşehir Belediye Başkanı ve görevlendirdiği kişinin başkanlığı ve beraberinde Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendirdiği temsilciler yer almaktadır. Yine Merkezin çalışma şartları ve usulleri bu kurumda yer alan temsilciler, İçişleri Bakanlığı tarafından yürürlüğe giren yönetmelikle belirlenmektedir. Trafik planlama, koordinasyon ve güzergâh belirlenmesi ve taksi, dolmuş ve servis araç sayısının tespiti ve düzenleme yetkisi büyükşehir sınırları dâhilinde yapı Ulaşım Koordinasyon Merkezi tarafından sağlanmaktadır (Karakılçık, 2018, s. 210-212).

İdari yargıya başvurma ve birlik kurma konusu ele alındığında ise karşımıza İçişleri Bakanlığının izniyle, Büyükşehir Belediye ve Belediyeler uluslararası organizasyon ve kuruluşlara kurucu üye veya üye olabilmektedir. Ek olarak; diğer kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu özelliğindeki meslek kuruluşları ve gönüllü kuruluşlar ile ortak çalışma yürütebilir ve hizmet sunabilir. Büyükşehir belediyesi, özerkliğinin sekteye uğradığını düşündüklerinde yargı yoluna başvurabilir. Bu maddeler dikkate alındığında; Özerklik Şartı'nın 10. ve 11. maddelerine bütüncül bir uyumunda olduğu söylenebilir.

3.3.3 Personel Özerkliği Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir belediyesinin personeli hakkındaki ilkeleri; 5216 sayılı yasanın 21.maddesinde yer almaktadır. Yerel birimdeki hizmetlerin, en hızlı, etkili ve verimli olması için gereksinimlere göre şekil alabilen esnek bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu maddeye göre; büyükşehir belediyesi personelleri şu şekilde sıralanabilir, genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerdir. Personel teşkilatlanması norm kadro gözetilerek oluşturulmuştur. Bu yasada dikkat çeken en önemli ilke; birimlerin kurulması, kaldırılması ya da birleştirilmesi konusunda 3030 sayılı kanuna aykırı olarak düzenlenmeye gidilmiştir. Buna göre; birimlerin kurulması, kaldırılması ya da birleştirilmesinde İçişleri Bakanlığı'nın onayı aranmamakta ve bu kararlar büyükşehir belediye meclisine bırakılmıştır. Bir idari vesayet uygulaması son bulmuştur. AYYÖŞ'e uyum konusunda; meclisin karar alma yetkisi uyumlu olmuştur.

Büyükşehir belediye yapılanmasına bakıldığında; büyükşehir belediye başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Bunun yerine genel sekreterlik ve yardımcılığı kurulmuştur.

Genel sekreter yardımcısı pozisyonu için nüfus sayısı ölçüt olarak belirlenmiştir. Ancak bu ölçüt; 24.10.2011 tarihli ve 611 sayılı KHK'nın 59.maddesi kapsamında kaldırılmıştır. Hizmetlerde verimlilik ve etkinlik göz önüne alınarak, norm kadroya uygun olacak şekildeki sayıda genel sekreter yardımcılığı atanacağı belirlenmiştir.

Büyükşehir belediyesinin personel istisnamı ilgili kanunun 22.maddesinde düzenlenmiş ve büyükşehir belediye personellerin seçimi büyükşehir belediye başkanı tarafından yapılacağı öngörülmüştür. Müdür ve üstündeki unvanlar için büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulmaktadır. Genel sekreter, belediye başkanının tekli ile Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanmaktadır.

Büyükşehir belediyesi teşkilatlanma yapısı incelendiğinde ele alınması gereken diğer bir konu “İhtisas Komisyonları”dır. İhtisas komisyonları 15.madde gereğince düzenlenmiştir. Buna göre; büyükşehir belediye meclis üyelerinden en az beş ve en çok dokuz kişi olacak şekilde kurulabilecektir. Her siyasi partinin üyeleri ve bağımsız üyeler dahil olmak üzere orantılı olacak şekilde oluşturulmaktadır (Parlak, 2020, s. 174-177). Belirlenen konular komisyonda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanmaktadır. Alınan kararlar birçok mecradan halka duyurulur. Böylece halkın bilgi edinme hakkı ve denetimdeki rolüne fayda sağlanmaktadır (Sobacı Z. M., 2015)

3.3.4 Mali Özerklik Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Büyükşehir belediyesinin mali konuları 5216 sayılı kanunun 23 ve 25.maddesinde düzenlenmiştir. 25.maddeye göre; büyükşehir ve ilçe belediyelerinin bütçeleri büyükşehir belediye meclisine sunularak aynı toplantı içinde görüşülüp aynen ya da değişiklik yaparak tek bir bütçe olacak şekilde bastırılmaktadır. 3030 sayılı kanunda yer alan idari vesayet uygulaması burada kaldırılarak mali özerklik konusunda önemli bir adım atılmıştır. İlçe ve ilk kademe belediye bütçelerinin netleşmesi için valinin onaylaması şartı kaldırılmıştır. Bütçe hazırlama ve onay süreci yerinden yönetim anlayışına uyumlu olarak düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediye meclisinin giderlerine bakıldığında ise aşağıdaki gibi sıralama yapılmaktadır; (BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU, 2004, s.24)

✓ “Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.

✓ Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.

✓ İlçe (...) (30) belediyeleri ile bağı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.(30) d) Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.

✓ Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.

✓ Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.

✓ Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.

✓ Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.

✓ Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

✓ Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.31

✓ Dava takip ve icra giderleri. l) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri. m) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.”

Büyükşehir belediye meclisinin gelirleri ise; (BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNU, 2004, s.25).

✓ “2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin %20’si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, %30’u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe (...)27 belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan %50’si.

✓ Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.

✓ 7’nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.

✓ 7’nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe (...)28 belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50’sinden sonra kalacak %50’si.

✓ *Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.*

✓ *Kira, faiz ve ceza gelirleri.*

✓ *Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.*

✓ *Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.*

✓ *Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safî hasılatından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.*

✓ *Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.*

✓ *Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.*

✓ *Şartlı ve şartsız bağışlar.*

✓ *Diğer gelirler.”*

Genel hatlarıyla mali niteliklere bakıldığında, 5216 sayılı kanunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın belirlemiş olduğu kıstaslara uyum sağlanmadı görülmektedir. Her ne kadar bütçe de özerkliğe bir adım atılsa da gelir-gider uyumu AYYÖŞ’e uygun değildir. Her ne kadar 1982 Anayasasının 127. maddesindeki “yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir tahsis” ifadesi yer alsa bu madde hayata geçirilmemektedir. Kısaca, Türkiye’deki yerel yönetim birimlerinin mali yapılanması, Özerklik Şartı’nın 9. maddesinde ifade edilen yerel yönetimlerin mali kaynaklarıyla ilgili hükümlerle uyumsuzdur. Çünkü Türkiye’de yerel yönetimlerin yerel vergi ve bütçeleri görev ve sorumlulukları ve hizmet anlayışı ile doğru orantıda değildir (Sobacı Z. M., 2015, pp. 20-21).

3.4 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

3.3.4.1 6360 Sayılı Kanun’un Getirdiği Temel Değişiklik ve Düzenlemeler

6360 sayılı Kanun; idari ve mali sistem siyasi, temsiliyet ve katılımcılık, personel teşkilatlanması ve hizmet sunumu ile imar ve planlama alanında birçok önemli değişiklikler yapmıştır. Söz konusu değişiklik ve düzenlemelerin çevrelediği başlıklar aşağıdaki gibidir: (ÇELİKİYAY, 2014, s.12; KARAKILÇIK,2018, s.222-225):

- 14 ilde yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur.

- Tüm büyükşehir belediye sınırları il sınırı olarak belirlenmiş ve büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırı da ilçe mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir.
- İlde yer alan il özel idareleri, bucaklar ve bucak teşkilatları kaldırılmıştır.
- Oluşturulan büyükşehir belediyesi ve iki tane Zonguldak'ta olmak üzere toplam yirmi yedi yeni ilçe kurulmuştur.
- Bu illerde yer alan köy ve belde belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak köyler mahallelere bağlanmıştır. Belediyelere ise köy statüsü verilerek süreç yönetilmiştir. Tüm köy ve belde belediyeleri mahalleye dönüşmüştür.
- Kaldırılan il özel idarelerin yerine valilere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Tüzel kişiliği olmayan bu yapılanma, valinin yetkilerini devralmış ve daha güçlü bir vali modeli meydana gelmiştir.
- Kapatılarak mahalleye dönüştürülen belde belediye ve köylerin sahip olduğu görev, yetki, hak, alacak ve borçları devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonları kurulmuştur.
- Büyükşehir olma şartı, nüfusla değerlendirilerek 750.000'i geçen illerin büyükşehirlerle dönüşmesi kararlaştırılmıştır.

Türkiye yönetim tarihinde önemli bir nokta olan köylerin, il özel idarelerin ve belediyelerin kaldırılması ile belde sınırlarındaki yerleşim birimleri “kent” niteliğine kavuşmuştur. Kaldırılan birimlerin; %47'si köy, %36'sı il özel idareler ve %53'ü belediye şeklindedir. Farklı bir bakış açısıyla; yapılan bu düzenleme ile kentleşme oranı %91'e ulaşmıştır. Kırsal nüfus sayısı azalarak kent nüfusu artışa geçmiştir (Partigöç, 2018, p. 91).

3.4.1 6360 Sayılı Kanun'un Getirdiği Temel Değişiklik ve Düzenlemelere Yönelik Eleştiriler

Sayılı Kanun'un getirdiği temel değişiklik ve düzenlemelere yönelik birçok olumlu ve olumsuz eleştiriler yapılmıştır. Olumlu yanlar; olumsuz yanlara oranlar çok daha az olduğu görülmektedir. Belediyelerin mücavir sınırlarının genişletilmesi, yetki, görev ve sorumluluklarının netleştirilmesi ve bunlarla ilgili uyuşmazlıklar giderilmesi; 6360 Sayılı Kanun'unun olumlu yanları olarak değerlendirilmektedir. Fakat sınırların genişletilmesi ile

zarar görebilecek yerinden yönetim anlayışının olmaması gerektiği vurgulanmaktadır (Ergüder, 2013, s. 267). Yapılan tüm reformlar gibi 6360 Sayılı Kanun'un çıkarılma amacı; görülen eksiklikleri gidermek, hizmetlerdeki verimliliği arttırmak, yerel birimler arasındaki görevler çakışmalarının önüne geçilmesi, kaynak israfının engellenmesi ve düzenlemelerle mevcut durumu en iyiye ulaştırmaktır. Özellikle 1980 sonrasında popülist yaklaşımla suni birçok il, ilçe ve belediye birimleri meydana gelmiştir. Bu nedenle; zaman zaman yönetim birimleri yeterli olmamış hatta yönetim birimlerinde parçalanma yaşanmıştır (Çınar, Duru, Çiner, & Zengin, 2013, pp. 78-82). Parçalanma nedeniyle çeşitli yönetim birimleri arasında hizmet ve planlamada karşılıklar oluşmuştur. Sayıca artan yönetim birimleri mali yetersizlik, personel giderlerinin karşılanamaması ve nitelikli personelin oluşturulmaması gibi sorunları beraberinde getirmektedir. 6360 Sayılı Kanun'a karşı sıraladığımız olumlu düşüncelerin yanında olumsuz eleştiriler çoğunluktadır. Olumsuz eleştirileri aşağıdaki başlıklarda inceleyebiliriz;

- **Bilimsel Hazırlık Yapılmaması:** 6360 Sayılı Kanun çıkarılmadan önce diğer ülkelerdeki örnekleri karşılaştırılarak analiz yapılmamış ve ön çalışmaya yer verilmemiştir.
- **Optimal Hizmet Alanı:** Hizmetin alanında, nüfus ve coğrafi uzaklığı gözetilerek bütün şehir ilçelerinde en kaliteli bir şekilde hizmet sunulmasıdır. Bu yasa ile hizmette optimal hizmet alanı göz ardı edilmiştir. Özellikle YAYED (2012), hizmet alanının siyasî, sosyal ve idarî yönden optimal ölçütte olmadığını, ekonomik yönden ise optimal konusunun belirsiz olduğunu ifade etmektedir. Hizmet alanının genişlemesi ile birçok hizmetin (toplu taşıma, arıtma vs.) aksayacağını belirtmiştir
- **Anayasaya Aykırılık Tartışması:** Yeni kanununun anayasa ile örtüşmediği konuları barındırmaktadır. Anayasada üçlü yönetim sistemi zorunludur. GÖZLER (2013), ihtiyaç doğrultusunda kendilerine uygun olan il, belde ve ilçe yerleşim birimleri olması gerektiğini ifade etmektedir. Ayrıca, Gözler'e göre (2013); il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile Anayasanın 127.madde'nin hükümlerine aykırıdır. Ek olarak; BŞB'ye ait alanların yerleşim yerlerinden çıkarılması, yönetim birimlerinin mahalli halkı temsiliyetteki zorluğu, yönetim birimlerinin, yalnızca mesafeyi baz alınarak tanımlanamaz olması gibi konularda anayasaya ve yasalara aykırılık taşıdığı iddiaları gündeme gelmiştir (Tekin, 2018, p. 92).

- **Yerel Özerkliğe Aykırılık:** Belediyelerin ve köylerin, yerel halkın fikri alınmadan kapatılması yerel özerkliğe ve demokrasiye aykırı bir durum olarak ifade edilmiştir. Bu durum; Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. Maddesine aykırıdır. Bu madde; *“Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz”* demektedir (Zengin, 2014, p. 111).

- **Demokratik Katılımın Azalması:** Bu kanun ile demokratik alanın azaldığı, etkin ve verimlik sebebiyle demokratik katılımın aksatıldığı savunulmaktadır. Güler (2012), doğrudan halkın seçimi ile oluşmuş 250.000 seçilmişin sayısının 200.000'e kadar düştüğünü belirtmiştir. Ek olarak; bu düzenleme ile seçilmişlerin hizmetinde yetki ve güç yönünden erime meydana gelmiştir. Vatandaşların tabandaki hareket kabiliyeti ve siyasi temsil durumu zarar uğramıştır (GÜLER, 2012).

- **Temsil Sorunlarının Çıkması:** Kanundaki düzenlemelerle temsil sorunlarının ortaya çıktığı öngörülmektedir. Birçok belediye mahallelere dönüşmüş ve halkın doğrudan seçtiği karar organları kapatılmıştır. Bu yerel birimlerin şehir merkezinden uzakta olan anakentin karar organlarına bağlanması, temsilde sorunlu bir durum olarak görülmektedir. (Zengin, 2014, p. 111).

- **Hizmette Halka Yakınlık:** Yerel birimlerin; kendisinden uzakta olan bölgelere hizmet sunması subsidiarity (yerindenlik) ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Bu durum; merkezi yönetim biçimini daha da güçlü kılarak aksi bir durum yaratmaktadır. (Zengin, 2014, p. 112).

3.5 Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın Türk Siyasetindeki Yeri

Türkiye'de siyasal partilerin Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na dair görüşleri, Türk parti sistemini belirleyen sosyal ve politik bölünmelerden etkilenmiştir. Uluslararası gelişmeler ve ülkedeki siyasal kültüre yansıyan parti ideolojileri ve parti sistemleri etkili olan unsurlardır. Şerif Mardin'e göre bu politik ve sosyal ayrım; Türkiye'de merkez-çevre ayrımını ifade etmektedir (Mardin, 1973, s. 169-190). Mardin, 1970'li yıllarda Türk siyasal bölünmeleri incelemiş ve merkezin daha modern, merkeziyetçi, laik ve Batılılaşma taraflısı, çevrenin ise daha fakir, geleneksel, dindar ve Batılılaşmaya karşıt özelliklerde olduğunu savunmuştur. Bu bakış açısı ile Türkiye'de siyasal yaşam, merkez ile çevre arasındaki mücadeleye sahne

olmuştur. Merkez geri kalmış ve geleneksel çevreyi Batılılaştırma çabaları ile şekillendirmiştir. Günümüzde ise merkez ve çevre özellikleri dönüşüm geçirmiştir. Çevre, Batı karşıtlığından Batı taraftarlığına dönüşmüş, merkezin Batıya karşı tutumu farklılaşmıştır. Bu merkez-çevre ayrımının, siyasal partilerin Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na bakış açısını da eğiltmiştir.

Türkiye'deki aşırı merkeziyetçi yapı bütün partiler tarafından eleştirilmektedir. Merkezden yerel yönetimlere yetki, görev ve kaynakların yerel birimlere aktarılması önemle vurgulanmaktadır. Fakat aktarımın niteliği ve biçimi konusunda siyasal partiler arasında görüş ayrılığı yaşanmaktadır. Bu görüş ayrılığı; özellikle yerel yönetimlerde Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) iktidarı kapsamında gerçekleşen ve yerel özerkliği destekleyici reformlarda ortaya çıkmıştır. Reformları gerçekleştiren AK Parti yönetimi; reformları uluslararası, siyasi, ekonomik ve kültürel sebeplerle savunarak Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), Milliyetçi Hareket Partisi (MHP), Halkların Demokratik Partisi (HDP) gibi partiler farklı nedenlerle reformlara karşı görüş bildirmişlerdir.

CHP'nin değişikliklere karşı çıkması; Türk siyasal yaşamını şekillendiren merkez-çevre ayrışmasının bir sonucudur. Dönüşen merkez-çevre anlayışında; AK Parti, yapılan değişiklikleri savunurken bu değişiklikleri dünyanın gelişmeler yönünde olduğunu iddia etmektedir. Bununla beraber Batı'nın önemseydiği siyasal ve ekonomik liberalleşme politikalarının uygulayıcısı olarak AK Parti bunun en güzel örneği olmuştur (Bulut, Eren, & Tanıyıcı, 2012, s. 7-8).

Türk siyasetinde; siyasetçiler ve siyasal partiler nezdinde genellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uyum sağlanması konusunda hemen hemen hepsi anlaşmaya varmışlardır. Mevcut siyasi iktidar Adalet ve Kalkınma Partisi'nin siyasi ekseninde doğrudan Şart'a gönderim ve yerel yönetim özerkliğini güçlendirmeye yönelik hamleler bulunulmuştur. Yerel ihtiyaçlara göre yönetim biçimlerini geliştirme yetkisi, yerel yönetimlerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda harcayacakları mali güç, karar alma sürecindeki sivil toplum kuruluşlarının katılımı, anayasal düzende yerel yönetim hakkının dâhil edilmesi, yerel yönetimlerin yargı yolunun açılması ve yerel yönetimlerin çıkarları doğrultusunda gözetme ve denetiminin korunması gibi ilkeler AK Parti'nin 2015 yılındaki programında yer almaktadır. AK Parti, 2015 seçim beyannamesinde; idarenin bütünlüğü ekseninde merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki hizmetleri rasyonel boyutta incelemektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında sağlıklı bir iş birliği ve koordinasyonun sağlanmasındaki asıl görevin yerel yönetimler olduğunu savunmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik çalışmaları ana ilke edinmektedir. Özellikle mahalli idarelerin yerel gelirlerini arttırmaya ve öz kaynaklarını oluşturmada söz sahibi olacağını söylemektedir. Bölge kalkınma ve kent

konseylerinin işlevselliğini arttırmayı hedeflemektedir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartıyla uyumlu olarak merkezi idare ve yerel yönetim arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemeyi amaçlamaktadır. Ayrıca suistimalleri engellemek için etkili bir denetimi esas alan yasal düzenlemeyi hayat geçirmeyi planlamaktadır (<https://www.akparti.org.tr>, 2015).

Cumhuriyet Halk Partisi seçim beyannamelerinde; yerel yönetimin görev ve paylaşımında kamu etkinliğini arttıracak ifadeler yer vermiştir. İdari ve mali özerkliğin kaldırılmasından bahsedilmiş fakat yöntemi ve sınırı belirtilmemiştir. Sonsuz bir idari özerklik ve mali özerklik ülke yönetimi için farklı sorunları beraberinde getirebilmektedir (Aygen, 2018, s. 61). Denetim yetkisinin kötüye kullanımını engelleme, Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'na koyulan çekinceli maddelerin ortadan kaldırılması, merkezi ve yerel yönetimler arasında hizmet bütünlüğünü sağlamaktan bahsedilmiştir (2015 Kasım Seçim Bildirgesi, 2015). Fakat Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'na koyulan çekinceli maddelerin ortadan kaldırılması, konusunda mutabakatta bulunulmamıştır. (Aygen, 2018, s. 63).

MHP ise seçim beyannamesinde özellikle huzurlu ve güvenli gelecekte bahsetmiş ve yerel yönetimlerin güçlenmesi bakımından destekleyecek sivil toplum kuruluşlarını oluşturmayı hedeflemiştir. Yerel yönetimlerin hizmet kapasitesini arttırmak ve hizmetin nasıl yürüdüğüne dair vatandaşın hesap verilebilir, bilgi edinme hakkını etkin kullanacağı bir söylemde bulunmuştur. Yerel yönetim ile ilgili düzenlemeler, yalnızca merkezi idarenin gereksinimleri değil yerel yönetimlerin ihtiyaçları dikkate alınarak yapılacağı belirtilmiştir. İlgili beyannamede yerel yönetimin güçleneceğinden bahsetmiş olup Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'ndan bahsetmemektedir. (MHP,2015).

HDP ise yerel yönetimlerin güçlendirmesi konusunu Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ile ilişkilendirmektedir. Özerklik Şartı'na koyulan çekinceli maddeleri ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. HDP'nin yerel özerkliğe ilişkin talepleri Özerklik Şartı kapsamına girmemektedir. HDP'ye ait 2014 seçim beyannamesi incelendiğinde yerel yönetim kaynaklarının arttırılması, AYYÖŞ' e karşı konulan çekincelerin kaldırılması, Demokratik Özerk yönetimlerin kurulması, idari vesayetin kaldırılacağı ve söz, yetki ve karar sahibi olarak yerel yönetimleri güçlendireceğinden söz edilmektedir. Anayasa'da yer alan mali özerklik, idari özerklik, vesayet denetimi ve idarenin bütünlüğü konularına ters düşmektedir. Türkiye'deki katı yerel yönetim anlayışı kaldırılarak seçimle iş başına gelmiş ve o yöreye hizmette bulunulacak yönetimin idari ve mali kapsamın arttırılması amaçlanmaktadır. Yerel yönetim özerkliği ile siyasal özerklik bir tutulmadan değerlendirilmelidir. Özerklik Şartı'nda bahsedilen tamamen idari özerklik olup siyasi özerklikten bağımsızdır. Şartı'n hedefi; idari bütünlük korunarak yerel yönetimin güçlendirilmesi ve demokratik yerel yönetim anlayışı tabanının

yayılmasıdır. Kamu yönetiminin gereği olarak doğrudan katılım, yerinden denetim ve demokratik katılımcı anlayış ile yürütölmesi yerel yönetim özerkliğine dayanırken siyasi özerklik ile bir tutulmamalıdır. Bu anlayış ile üniter devlet yapısında olan Türkiye için endişe verici konular türetilmektedir. Yerel özerklik, Türkiye’de sadece belirli bir konu etrafında döndürölmeğe çalışılmamalı ve Türkiye’nin demokratikleşme sürecinin bir parçası olarak değeriendirilmelidir (Aygen, 2018, s. 166-172).



SONUÇ

Yerel yönetim, belirli bir bölgenin, şehir veya kasabanın yönetimi için oluşturulmuş bir yapıdır. Yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamak, yerel ekonomiyi geliştirmek, kamu hizmetlerini sunmak ve yerel demokratik yönetimi sağlamak gibi amaçlarla kurulur.

Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihi oldukça eski bir geçmişe sahiptir. Osmanlı İmparatorluğu döneminde, yerel yönetimler genellikle şehirlerin veya kasabaların yerel yönetimleri tarafından yürütülürdü. Bu yönetimler, ticari faaliyetleri düzenlemek, kamu hizmetleri sağlamak ve şehirlerin savunmasını sağlamak gibi birçok farklı amaç için kullanılırdı. Cumhuriyetin ilanından sonra, Türkiye'de yerel yönetim sistemi değişime uğradı. 1930'larda, köylerde köy tüzel kişiliği adı altında yerel yönetim birimleri oluşturuldu. 1940'larda, il ve ilçelerin yerel yönetim birimleri oluşturuldu ve şehirlerin yerel yönetimleri yeniden yapılandırıldı. Ancak, Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği ve demokratik yönetimi konusunda uzun süre sorunlar yaşandı. Özellikle, 1980'li yıllarda ve sonrasında, askeri darbe dönemlerinde, yerel yönetimlerin özerkliği sınırlıydı ve merkezi yönetim tarafından sıkı bir şekilde kontrol ediliyordu. 1990'larda, Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliği ve demokratik yönetimi konusunda önemli reformlar yapıldı. 1982 Anayasası değiştirilerek, yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel halkın yönetimde daha aktif rol alması hedeflendi. 1988 yılında, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kabul edildi ve Türkiye de bu şartı imzalayarak kabul etti. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabul edilmesi, yerel yönetimlerin daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşması yönünde önemli adımlar atıldığını göstermektedir.

Yerellik, bir konunun mümkün olan en düşük düzeyde yönetilmesi ilkesidir. Bu ilkeye göre, bir konu yerel yönetim tarafından çözülebilecekse, merkezi yönetim tarafından çözülmemelidir. Bu, hem yerel halkın ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmesi hem de daha demokratik bir yönetim yapısının oluşması için önemlidir. Yerel özerklik ise, yerel yönetimlerin kendi işlerini yönetme ve karar verme konusunda bağımsız olmasıdır. Yerel yönetimler sadece merkezi yönetimden aldıkları talimatlarla değil, kendi halkından aldıkları yetkiyle hareket etmektedir.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı, yerel özerkliği ve yerel demokrasiyi korumayı amaçlayan bir uluslararası anlaşmadır. Bu şart, Avrupa Konseyi tarafından 1985 yılında kabul edilmiştir ve şu anda 47 Avrupa ülkesi tarafından imzalanmıştır. Bu şart, yerel yönetimlerin özerkliği, yerel demokrasi, yerel hizmetlerin sunumu ve yerel yönetimlerin finansmanı konularını ele almaktadır.

Türkiye, 1988 yılında Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nı imzalayan ülkeler arasındadır. Bu imza, Türkiye'nin yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel demokrasi konularında uluslararası standartları kabul ettiğini göstermektedir. Türkiye, bu sözleşmeyi imzalamış ve yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirmek amacıyla bir dizi reform gerçekleştirmiştir. Bu reformlardan bazılarını maddeler halinde sıralayabiliriz;

- Yerel Yönetimler Kanunu: 1985 yılında kabul edilen bu kanun, yerel yönetimlerin özerkliğini güçlendirmek amacıyla hazırlanmıştır. Kanun, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini belirlemekte ve yerel yönetimlerin yerel hizmetlerin sağlanmasından sorumlu olduğunu vurgulamaktadır.
- Büyükşehir Belediyeleri Kanunu: 2004 yılında kabul edilen bu kanun, büyükşehir belediyelerinin kurulmasını ve yerel yönetimlerin işlevlerinin yeniden yapılandırılmasını hedeflemektedir.
- Yerel Yönetimler Finansmanı Kanunu: 2005 yılında kabul edilen bu kanun, yerel yönetimlerin mali özerkliğini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Kanun mali kaynaklar sağlamakta ve yerel yönetimlerin gelirlerini artırmaktadır.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: 2011 yılında kurulan bu kurum, yerel yönetimlerin yönetim ve denetimini sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Kurum, yerel yönetimlerin işlevlerini denetlemekte ve yerel yönetimlerin çalışmalarını koordine etmektedir.
- Yerel Yönetimlerde Şeffaflık ve Katılım Yönetmeliği: 2014 yılında kabul edilen bu yönetmelik, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine katılımı artırmayı amaçlamaktadır. Yönetmelik, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde halkın görüşlerini almasını ve halkın bilgi edinme hakkını güçlendirmeyi hedeflemektedir.

Bu reformların uygulama durumu ise değişkenlik göstermektedir. Bazı reformlar tam olarak uygulanırken, bazıları tam olarak uygulanmamıştır. Örneğin, yerel yönetimlerin mali özerkliğini güçlendirmek amacıyla kabul edilen Yerel Yönetimler Finansmanı Kanunu'nun tam olarak uygulanmadığı belirtilmektedir.

Türkiye'nin Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na çekince koyması ve uygulamada bazı sınırlamalar getirmesi nedeniyle, şartın tam olarak uygulanması konusunda bazı sorunlar yaşanmaktadır. Özerklik Şartı kapsamında, Türkiye'de yerel yönetimlerin özerkliğinin güçlendirilmesi, yerel demokrasinin sağlanması, yerel hizmetlerin sunumu ve yerel

yönetimlerin finansmanı konularında reformlar yapılması gerekmektedir. Bu sayede, Türkiye'deki yerel yönetimler daha özerk ve demokratik bir yapıya kavuşarak, yerel halkın ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilecekleri bir yönetim yapısına sahip olacaklardır.

Avrupa Yerel Özerklik Şartı'nın Türk siyasetindeki yerine bakıldığında; farklı siyasi partilerin Avrupa Yerel Özerklik Şartı kapsamında 2015 seçim beyannameleri analiz edilmiştir. Bu analizde; Şart'ta yer alan maddelere konulan çekinceler ya da maddelere yönelik yapılacak reformlardan bahsedilmiştir. Ortak akıl olarak tüm siyasi partilerin Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na bakışı olumludur. Partilere göre inceleme yapıldığında her partinin kendi anlayışı çerçevesinde yerel yönetimleri güçlendirmeye yönelik çalışmaları bahsedilmiştir. Yerel özerklik ve yerel yönetimlerin Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na uyumu için bahsedilen konunun siyasi özerklik ile bağdaştırılması ve idari özerklik konusunun temellendirilmesi ifade edilmektedir. Türkiye'nin yerel demokrasiye karşı bakış açısı yerel yönetimleri ulusal ve yerel düzeyde sağlamlaştırmaya yönelik olmalıdır. Özerklik Şartı'nın hiçbir maddesinde ülke bütünlüğüne zarar verecek şekilde kendine göre anlam çıkarmamalı ve çekince konulan maddeler; ulusal bütünlüğün zedelenmesine sebep olacağı düşünülmektedir. Türkiye, coğrafi konumu, sosyolojik ve kültürel yapısı nedeniyle zorluk çekmektedir. Bunun üstesinden gelebilmek için Şartı hukuki bir belge olarak görüp farklı anlamlar yüklenmemelidir.

Son olarak ülkemiz, çıkarılan yeni yasalar ile Avrupa Yerel Özerklik Şartı'na uyum sürecinde gelişme katederek ilerlemektedir. Yerel ve bölgesel anlamda reformlar sağlanırken ülkenin bütünlüğü ve beraberliği göz ardı edilmeden uyum için çeşitli yasalar çıkarılmaktadır. Avrupa Yerel Özerklik Şartı özellikle yerel yönetim birimlerinin güçlenmesi yönünde vurgu yapmaktadır. İlgili reformların; ülkemizce değerlendirilerek uygun şekilde dönüştürülmesi ve Şarta bağlı kalınması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- (2015, Temmuz). Retrieved Şubat 4, 2015, from <https://www.akparti.org.tr:https://www.akparti.org.tr/media/fmypruo/7-haziran-2015-edited.pdf>
- 2015 Kasım Seçim Bildirgesi. (2015, 09 30). Retrieved Şubat 12, 2015, from <https://www.chp.org.tr:https://chp.org.tr/yayin/2015-kasim-secim-bildirgesi/Open>
- 5393 Sayılı Kanun. (n.d.). Retrieved from Belediye Kanunu: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>
- Adıgüzel, Ş. (2012). 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 153-176.
- Akdağ, M. (1995). *Türkiye'nin İktisadi ve İctimai Tarihi*. İstanbul: Cem/Tarih Yayını.
- Alan, N. (1994). *International Handbook of Local and Regional Government: A comparative ve Analysis of Advanced Democracies*. England: Edward Elgari.
- Alataş, Ş. (2019). *Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi*. İstanbul: İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Alıcı, O. V. (2012). *Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Alpcan, A. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'ye Yansımaları. *BEÜ SBE Dergisi*, 12.
- Anders KNAPE, H.-U. S. (2005, 10 17). *Local and regional democracy in Turkey - CG (12) 25 Part II*. Retrieved 08 14, 2023, from Council Of Europe: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-turkey/1680719da4>
- Anders KNAPE, S. (. (2011, 03 01). *Local and regional democracy in Turkey* . Retrieved 08 14, 2023, from Council Of Europe: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-turkey-cg-20-6-20th-session-of-the-con/168071a9f7>
- Arıkboğa, E. (2015). *Özerklik, Yerel Yönetimler ve Türkiye: İstanbul*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Ateş, H., & Es, M. (2008). *"Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri", Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Avrupa Birliği Kavramlar Sözlüğü. (2003). İstanbul: İktisadi Kalkınma Vakfı Yayını.
- Aydın, A. H. (2015). *Kamu Yönetimine Giriş*. Kahramanmaraş: Seçkin Yayınları.
- Aygen, M. (2018). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Türkiye'de Uygulanabilirliği*. İstanbul: HiperYayın.

- Aygün, Z. (2010). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Kum Saati Yayınları.
- Aytaç, F. (1998). *Açıklamalı Belediye Kanunu*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Bahceci, H. I., & Görmez, K. (2016). Discussions of local autonomy in Turkey. *Global Journal on Humanites & Social Sciences*, 156-157.
- Belediye Kanunu*. (n.d.). Retrieved 12 06, 22, from Mevzuat Gov: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>
- Bodineau, P., & Verpeaux, M. (2003). *Histoire de la décentralisation*. Paris: Presses Universitaire de la France.
- Bozkurt, Ö., & Ergun, T. (2014). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE.
- Bulut, Y., Eren, V., & Taniyıcı, Ş. (2012). Türkiye'de Siyasi Partilerin Yerel Özerkliğe Bakışı. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(19).
- Büyükşehir Belediye Kanunu*. (2004). Retrieved Aralık 12, 2022, from Mevzuat: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf>
- Canatan, B. (2001). *Düşünce Tarihinde-Kamu Hukukunda-Avrupa Birliği'nde Yerellik İlkesi*. Ankara.
- Cebe, M. S. (2007). *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- coe.int. (n.d.). *The European Charter of Local Self-Government*. Retrieved 07 09, 2023, from COUNCIL OF EUROPE: [https://www.coe.int/en/web/congress/the-charter-how-it-works#%2229888493%22:\[0\]](https://www.coe.int/en/web/congress/the-charter-how-it-works#%2229888493%22:[0])
- Colombo, A. (2012). *Subsidiarity Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Çağdaş, T. (2011). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XXX(1), 391-416.
- Çağdaş, T. (2011). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 391-416.
- Çağdaş, T. (2011). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 391-416.
- Çelikyay, H. H. (2014). Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası. *Siyaset Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı*(101).
- Çetin, S. (2009). Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye'de İl Özel İdareleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(25), 251-252.
- Çetin, S. (2009). Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye'de İl Özel İdareleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 249-258.
- Çevikbaş, R. (2012). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Türk İdare Dergisi*, 33-62.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 53-64.
- Çınar, T., Duru, B., Çiner, C., & Zengin, O. (2013). *Belediyenin Sınırları*. Ankara: TODAİE.

- Çoker, Z. (1991). Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim- Yerinden Yönetim. *Türkiye İdare Dergisi*, 1-28.
- Dahl, R. A. (1967). The City in the Future of Democracy. *American Political Science Association*, 61(4), 953-970.
- Deniz. (2014). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Türkiye’de Yerel Özerklik. *Yüksek Lisans Tezi* (p. 34). Kütahya: Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- Derdiman, C. (2012). Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyum Sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 51-87.
- Details of Treaty No.122.* (n.d.). Retrieved from COUNCIL OF EUROPE: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=122>
- Dursun, D. (1996). *Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Anlayışı İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler*. İstanbul: İlke Yayınevi.
- Dursun, D. (1998). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasal-İdari Gelişme, Türkiye’de Yönetim Geleneği*. İstanbul: İlke Yayını.
- Eke, A. E. (1982). *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*. Ankara: AÜ SBF Yayını.
- Ergüder, C. (2013). *6360 Sayılı kanun ve yerel yönetimlerde yeni dönem*. (F. N. içinde, Ed.) Konya: Çizgi Kitabevi.
- Eryılmaz, B. (1992). *Kamu Yönetimi*. Adapazarı: Erkan Matbaacılık.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi, Düşünceler – Yapılar -Fonksiyonlar- Politikalar*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B., & Şen, M. L. (1994). *2000’li Yıllara Doğru Türkiye’de Yerel Yönetimler*. İzmir: MUSIAD Araştırma Raporlar.
- Eryılmaz, Y. (2019). Avrupa Yerel Özerklik Şart’ının Türkiye’deki Uygulaması İle İlgili Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi*, 1-81.
- Esen, A. (2007). *Yerel ve Bölgesel Demokrasinin Elli Yılı*. Ankara: 2007.
- Esen, A. (2010). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ AÇIK VE UZAKTAN EĞİTİM FAKÜLTESİ KAMU YÖNETİMİ LİSANS PROGRAMI KAMU YÖNETİMİ.
- European Charter Of Local Self-Government. (1985). Strasbourg. Retrieved from COE: https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143217122_ing.pdf
- European Union. (n.d.). Retrieved from Spain: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles/spain_en

- Fatih, A. M., Lütfi, Ö., Çelik, F., & Usta, S. (2007, Mayıs). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik. *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F Yerel Ekonomiler Özel Sayısı*.
- Gelauff, G., Grilo, I., & Lejour, A. (2008). *Subsidiarity and Economic Reform in Europe*. Berlin: Springer.
- Goldsmith, M. (1993). The Europeanisation of Local Government. *Urban Studies*, 30, 685.
- Gordan L, Clarck. (1987). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*(74), 195-208.
- Göktolga, O., & Ekici, S. (2016). A Local Governance Experience in Turkey:From “Local Agenda 21”s to the City. *Birey Ve Toplum*, 6(12), 107-127.
- Görmez, K. (1997). *Kent ve Siyaset* . Ankara: Gazi Kitapevi.
- Gözler, K. (2013). 6360 sayılı kanun hakkında eleştiriler. *Legal Hukuk Dergisi*, 37-82.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, Ş. (1983). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Gözübüyük, Ş. (2010). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14-29.
- GÜLER, B. A. (2012). *Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonunda Görüşülüyor*. Retrieved from <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C5%9EB%20KOM%C4%B0SYONDA.pdf>
- Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Hasgüler, U., & Ateş, D. (2012). *Uluslararası Örgütler, Devletlerin Örgütlenme Mantiği*. Bursa: Dora Basım Yayın.
- İl Özel İdaresi Kanunu*. (n.d.). Retrieved Kasım 29, 2022, from <https://www.mevzuat.gov.tr/>: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf>
- (1992). *Kamu Yönetimi Araştırma Projesi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Karaarslan, M. (2008). *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*. Ankara: Turhan Kitapevi Yayınları.
- Karaaslan, M. (2012-2013). Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 123-162.
- Karabulut, K., Polat, D., & Bakkal, H. (2007). Özel İdarelerin İl Ekonomilerindeki Yeri Ve Önemi Üzerine Bir Uygulama. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 21(2), 67-93.
- Karakılçık, Y. (2018). *Yeni Yerel- Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Karakılçık, Y., & Özcan, A. (2005). Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesine Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 14(4).
- Kaya, K. (2007). Tanzimat'tan Önce Belediye Hizmetleri ve Voyvodolar. *A.Ü DTCF Tarih Araştırmaları Dergisi*, 1, 101-113.

- Kaymal, C. (2017). Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu. *Ulaklıbilge*, 1137-1159.
- Keleş, R. (1982). *Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Bir Örnek Olay, Seha L.Meray'a Armağan* (Vol. 2). Ankara: AÜ SBF Yayınları.
- Keleş, R. (1995). Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(6), 3-19.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim Ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2006). *Yeniden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınları.
- Keleş, R. (2010). *Avrupa'ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Keleş, R., & Yavuz, F. (1989). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Koyuncu, E., & Köroğlu, T. (2012). Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme. *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, 7.
- Kösecik, M., & Özgür, H. (2005). *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.
- Kpentey, S. (2020). Local Government in Turkey through the Lens of History. *Global Journal Of Human-Social Science: H Interdisciplinary*, 20(8), 17-24.
- Mardin, Ş. (1973). Center-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics? *Daedalus*, 169-190.
- Menteşoğlu, A. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Perspektifinden 1982 Fransa Reform Yasasının Türkiye Uygulamaları İle Karşılaştırılması. *İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü*.
- Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey*. (2022, Mart 22). Retrieved Haziran 8, 2022, from COE: https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5b1d3#_To c98946643
- Mustafa, Ö., & Elma, F. (2013). *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler-Yapısal İşlevsel Görünüm Ve Dönüşüm Süreci*. İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını.
- Nadaroğlu, H. (1994). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayını.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012). *Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı*.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: Hak Kitapevi.
- Ortaylı, İ. (1974). *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878)*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1978). *İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi, Türk Belediyeciliğin Evrimi*. Ankara: Türk İdareciler Derneği Yayını.

- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerek Yönetimleri Geleneği*. İstanbul: Hil Yayını.
- Ökmen, M., & Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları .
- Ökten, A., Şengezer, B., & Hökelek, Ş. (2003, Eylül-Ekim). Muhtarlık ve Mahalle: İstanbul'da Mahalleye Bir Katılım Birimi Olarak. *Mimarlık Dergisi*(313).
- Öner, Ş. (2006). *Türkiye'de Belediye Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayını.
- Örnek, A. (1987). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Pano Yayıncılık.
- Örnek, A. (1987). *Kamu Yönetimi*. İstanbul: Pano Yayıncılık.
- Parlak, B. (2020). *Türkiye' de Yerel Yönetimler*. İstanbul: Değişim Yayınları.
- Parlak, B., & Ökmen, M. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınlar.
- Parlak, B., & Ökmen, M. (2015). *Yerel Yönetimlerde Yeni Vizyonlar*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Partigöç, N. S. (2018). Kentleşme Sürecinde Kırsal Alanların Mekansal Değişimi ve Dönüşümü Denizli Kent Örneği. *Bilişim Teknolojileri Dergisi*, 11(1), 91.
- Pırlı, A. (1989). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. *Türk İdare Dergisi*, 59-72.
- Pirler, O., & Diğerleri. (1997). *İl Düzeyinde Merkezi İdare- Mahalli İdare Görev Bölüşümü*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayını.
- Reyhan, C. (2000). "Osmanlı Devleti'nde Merkez-Taşra İlişkilerine Dair Tarihsel-Kurumsal Bir Değerlendirme", *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*. Ankara: TODAİE yayını .
- Sanjaume-Calvet, M., Porta, B. B., & Creus, M. G. (2022, Mayıs). *Catalan self-government: from autonomy to self-determination?* Retrieved from world-autonomie: <https://www.world-autonomies.info/territorial-autonomies/catalonia>
- Shaw, S. (1994). *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*. İstanbul: e yayını.
- Sobacı, M. Z. (2005). Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler. *Çağday Yerel Yönetimler Dergisi*, 14, 4.
- Sobacı, M. Z. (2012). *Yönetişim Çağında Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkisi: Yeniden Yapılandırılan Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye Üzerine Değerlendirme*. Konya: Çizgi Kitapevi.
- Sobacı, Z. M. (2015). *Türkiye'nin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Uyumu*. İstanbul: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı.
- Şahin, Y. (2015). *Yerel Yönetimler*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Şale, H. Y. (2016, Haziran). İspanya'da Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasındaki Mali İlişkide Hizmet ve Gelir Bölüşümü. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(44).
- Şen, M. (2002, Kasım). Osmanlı Devleti'nde Sosyal Güvenlik:Ahi Birlikleri, Loncalar ve Vakıflar. *Çimento İşveren Dergisi*, 18-40.
- Şengül, R. (2014). *Yerel Yönetimler*. İstanbul: Umuttepe Yayınevi.
- Taştekin, A., & Akca, H. (2020). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye'nin Koyduğu Çekincelerin Yeniden Değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(3), 596.

- Tekin, F. Ö. (2018, Ocak). "Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi Ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim:Konya Örneği. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*(55).
- Tortop, N., Aykaç, B., & Özer, M. (2006). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul Tutanağı*. (2004, Ekim 13). Retrieved Temmuz 5, 2023, from TBMM:
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tutanak_b_sd.birlesim_baslangic_yazici?P4=12645&P5=B&page1=13&page2=13
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası*. (n.d.). Retrieved from TBMM:
https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tc_anayasasi.maddeler?p3=123
- Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik Ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.
- Uludağ, M., & Hasgüler, M. (2010). *Devletlerarası ve Hükümetler Dışı Uluslararası Örgütler, Tarihçe – Organlar – Belgeler – Politikalar*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- ULUSOY, A., & AKDEMİR, T. (2009). Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.
- USTA, S., & BİLGİÇ, E. (2017). Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri:İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Strategic Public Management Journal*, 12-15.
- Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 244-245.
- Üskül, Z. (1995). "Subsidiarite" İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları" *Yeni Türkiye*. Ankara: Yeni Türkiye Yayını.
- Üskül, Z. (1995). "Subsidiarite" İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları, *Yeni Türkiye*. Ankara: Yeni Türkiye Yayını.
- Vladimir Prebilic, Slovenia (L, SOC/G/PD). (2022, 03 23). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Turkey*. Retrieved 08 14, 2023, from Council Of Europe:
https://search.coe.int/congress/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a5b1d3
- World Bank. (1996, August). *World Bank. 1996. Participation and Local Government. Social Development Notes*. Retrieved from
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11616> License: CC BY 3.0 IGO.
- Yalçındağ, S. (1995). Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(2), 3-4.
- Yavuz, F. (1996). *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma*. Ankara: TODAİE ve DPT Ortak Yayını.
- Yavuz, F., & Keleş, R. (1989). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- YAYED. (2012, Ekim 11). *10 Temmuz 2004 Tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nu Değiştiren Büyükşehir - Bütünşehir Tasarısı Hakkında YAYED Görüşü*. Retrieved from YAYED Org:
<http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/BSB-YAYED%20G%C3%B6r%C3%BC%C5%9F%C3%BC.pdf>
- Yayla, Y. (2009). *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları .

- Yeter, E. (1996, Ocak). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum1. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(2), 3-13.
- Yeter, E. (1996). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye: Anayasa ve İlgili Yasalarda Durum. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 5(1), 3.
- Yılmaz, E. (2005). *Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yüksel, F. (2005). *Yerel Özerklik Kavramı Üzerine İnceleme, Hüseyin Özgür ve Muhammed Kösecik (Ed.) Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Zengin, O. (2014). Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi. *Ankara Barosu Dergisi*(2).

