

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**YEREL YÖNETİMLER REFORMU BAĞLAMINDA TÜRKİYE
VE BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN
KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Ayshe Mehmedova DRYANOVA**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Mehmet Akif ÖZER**

Ankara - 2013

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**YEREL YÖNETİMLER REFORMU BAĞLAMINDA TÜRKİYE
VE BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN
KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Ayshe Mehmedova DRYANOVA**

**Tez Danışmanı
Doç. Dr. Mehmet Akif ÖZER**

Ankara - 2013

ONAY

Ayshe Mehmedova DRYANOVA tarafından hazırlanan "YEREL YÖNETİMLER REFORMU BAĞLAMINDA TÜRKİYE VE BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ" başlıklı bu çalışma, 11.01.2013 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Cem KILIÇ (Başkan)



Doç. Dr. Mehmet Akif ÖZER (Danışman)



Yrd. Doç. Dr. Hüseyin YAYMAN



ÖNSÖZ

Halka en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimler tüm dünyada en çok tartışılan konulardan birisidir. Sürekli değişen ve gelişen dünyada yerel yönetimlerin önemi her geçen gün daha da artmaktadır.

Bu tez çalışması Türkiye ve Bulgaristan yerel yönetim birimlerinin karşılaştırılması amacıyla yapılmıştır. Bu bağlamda çalışma; yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve tarihsel gelişim süreci, yerel yönetimlerin kavramsal çerçevesi, yerel yönetim birimlerinin demokrasi ile olan ilişkisi, Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, yerel yönetimlerin Osmanlı İmparatorluğundan günümüze kadarki gelişim süreci, Türkiye yerel yönetimlerinin yapısı ve yerel yönetim alanında yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının değerlendirilmesi, Bulgaristan’da yerel yönetimlerin gelişim süreci ve yerel yönetimlerin yapısı, Bulgaristan’da yerel yönetim alanındaki düzenlemelerin incelenmesi konularını içermektedir.

Bu konuda çalışma yapmamın temel nedeni Türkiye yazınında, özellikle Bulgaristan’ın yerel yönetimleriyle ilgili büyük bir kaynak boşluğunun olmasıdır. Dolayısıyla bu çalışmanın, Türk yerel yönetim yazınında önemli bir boşluğu dolduracağına kanaatindeyim.

“Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Türkiye Ve Bulgaristan Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi” adlı bu çalışmanın hazırlanmasında başından sonuna kadar yardımlarını benden esirgemeyen tez danışmanım Doç. Dr. Mehmet Akif ÖZER’e, eğitim hayatım boyunca beni maddi ve manevi destekleriyle motive eden aileme teşekkür ederim.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
İÇİNDEKİLER	ii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

1.1. YEREL YÖNETİMLER	6
1.1.1. Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi	6
1.1.2. Yerel Yönetimlerin Kavramsal Çerçevesi	10
1.1.3. Yerel Yönetimlerin Nitelikleri	13
1.1. 4. Yerel Yönetimlerin Çeşitleri	14
1.1.5. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri	16
1.1.6. Yerel Yönetimlerin Dayandıkları Değerler	18
1.2. YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ ARASINDAKİ İLİŞKİ	19
1.2.1. Demokratik Yerel Yönetimler	23
1.2.2. Yerel Demokrasi	25
1.2.2.1. Yerel Demokrasinin İlkeleri	27
1.2.2.1.1. Demokratik Davranış İlkesi	27
1.2.2.1.2. Etkinlik Ve Verimlilik İlkesi	28
1.2.2.1.3. Sosyal Adalet İlkesi	28
1.2.2.1.4. Tarafsızlık İlkesi	29
1.2.2.1.5. Açıklık (Şeffaflık) İlkesi	30
1.3. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK VE YEREL ÖZERKLİK	30
1.3.1. Özerklik Kavramı	30
1.3.2. Yerel Özerklik Kavramı	32

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

2.1. OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİM SÜRECİ.....	39
2.1.1. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler.....	39
2.1.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler	44
2.2. TÜRKİYE' NİN YEREL YÖNETİM YAPISI	49
2.2.1. İl Özel İdareleri.....	49
2.2.1.1. İl Özel İdarelerinin Kuruluş Ve Görevleri.....	49
2.2.1.2. İl Özel İdarelerinin Organları.....	53
2.2.1.2.1. İl Genel Meclisi.....	53
2.2.1.2.2. İl Encümeni	57
2.2.1.2.3. Vali	59
2.2.2. Belediye Yönetimi	62
2.2.2.1. Belediye Yönetiminin Kuruluşu Ve Görevleri	62
2.2.2.2. Belediye Yönetiminin Organları	66
2.2.2.2.1. Belediye Meclisi	66
2.2.2.2.2. Belediye Encümeni	71
2.2.2.2.3. Belediye Başkanı	72
2.2.3. Büyükşehir Belediyesi Yönetimi.....	75
2.2.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Kurulması Ve Görevleri.....	75
2.2.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Organları.....	81
2.2.3.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi.....	81
2.2.3.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni.....	83
2.2.3.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı	83
2.2.4. Köy Yönetimi.....	85
2.2.4.1. Köy Yönetiminin Kuruluşu Ve Görevleri.....	85
2.2.4.2. Köy Yönetiminin Organları.....	89
2.2.4.2.1. Köy Derneği	89
2.2.4.2.2. İhtiyar Meclisi	90
2.2.4.2.3. Muhtar.....	91

2.3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER ALANINDA YAPILAN YASAL DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	96
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BULGARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER

3.1. BULGARİSTAN'IN COĞRAFİ YAPISI VE TARİHİ	107
3.2. BULGARİSTAN'IN YÖNETİM YAPISI	108
3.3. BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN TARİHİ GELİŞİMİ.....	110
3.4. BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN YAPISI.....	118
3.4.1. Belediyeler	119
3.4.1.1. Belediyelerin Kuruluşu Ve Görevleri	119
3.4.1.2. Belediyelerin Organları	124
3.4.1.2.1. Belediye Meclisi	124
3.4.1.2.2. Belediye Başkanı	130
3.4.2. Bölge İdaresi.....	135
3.4.2.1. Bölge İdaresinin Kuruluşu Ve Görevleri	135
3.4.2.2. Bölge İdaresinin Organı Olarak Bölge Valisi.....	136
3.5. HALKIN KARAR ALMA SÜRECİNE KATILIM YOLLARI	138
3.6. YEREL YÖNETİMLER ARASINDA YARDIMLAŞMA VE İŞBİRLİĞİ..	142
3.7. BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN MALİ YAPISI.....	144
3.7.1. Belediye Bütçesi	144
3.7.2. Belediyelerin Gelir ve Giderleri	146
3.8. BULGARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER ALANINDA YAPILAN YASAL DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	149

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLER İLE BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

4.1. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN BULGARİSTAN BELEDİYELERİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI	160
4.1.1. Belediyelerin Kuruluşları Açısından Karşılaştırılması.....	161
4.1.2. Belediyelerin Görev Ve Yetkileri Açısından Karşılaştırılması	163

4.1.3. Belediyelerin Organları Açısından Karşılaştırılması.....	164
4.1.3.1. Belediye Meclislerinin Karşılaştırılması	164
4.1.3.2. Belediye Başkanlarının Karşılaştırılması	172
4.1.4. Belediyelerin Denetimleri Açısından Karşılaştırılması.....	180
4.2. TÜRKİYE YEREL YÖNETİMLERİ İLE BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN GENEL DEĞERLENDİRMESİ.....	184
SONUÇ.....	188
KAYNAKÇA	192
ÖZET	207
ABSTRACT	208

GİRİŞ

Devlet, ulusal sınırlar içinde yaşayan vatandaşların ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak ve genel yararlarını korumak amacıyla iki esasa bağlı olarak örgütlenmeye gider. Bu esaslardan biri merkezden yönetim, diğeri ise, yerel yönetimdir (Eryılmaz, 2002a: 58).

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin tek bir merkezden, merkez hiyerarşisine bağlı organlar eliyle yürütülebilmesini öngören yönetim şeklidir (Çoker, 1991: 1). Yani bu yönetim biçiminde bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere sahip olması ve alt kademelerin yetkilerinin ve takdir haklarının azalması söz konusudur (Tortop v.d., 2007: 400).

Yerel yönetim ise, merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, demokratik ve özerk yönetim kademesidir (Bozkurt, Ergun, 2008: 258). Yerel yönetim birimleri, Devlet tüzelkişiliğinin dışında ayrı tüzelkişiliğe, malvarlığına, doğrudan halk tarafından seçilen karar organlarına, belli yasal sınırlamalar içinde bağımsız bütçeye sahiptirler (Çoker, 1991: 2).

Ülkelerin idari yapısında merkezden yönetim ya da yerinden yönetim (yerel yönetim) sistemlerinden birinin tek başına uygulanması bazı aksaklıklar ve sorunları ortaya çıkarmaktadır. Bu yüzden günümüzde hemen hemen her ülkenin idari yapısında merkezden yönetim ile yerinden yönetim sistemleri birlikte uygulanmaktadır. Böylece ortaya çıkması mühtemel aksaklıkların ve sorunların önüne geçilmektedir. Ancak, ülkelerin sahip oldukları tarihi gelişim, gelişmişlik düzeyi, yapısal özellikler ve yönetim anlayışlarına bağlı olarak, bu iki sistemden biri daha ağırlıktadır.

Günümüzde gerek gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmekte olan ülkelerde ekonomik, siyasal, yönetsel ve toplumsal alanda çok köklü bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bu değişim ve dönüşüm süreci hem kamu yönetiminin hem de kamu yönetiminin temel ve önemli bir unsuru

olan yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi taleplerini de gündeme getirmiştir.

İlk olarak Ortaçağ'da ortaya çıkmaya başlayan yerel yönetim kurumları bugün son derece önemli birimler haline gelmişlerdir. Bir ülkedeki yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, söz konusu bu ülkedeki demokrasinin düzeyi ile yakından alakalıdır. Ayrıca yerel yönetimler demokrasi açısından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde verimliliğin ve etkinliğin sağlanmasında da vazgeçilmez kurumlardır (Eryılmaz, 2002a: 121).

Değişen dünya şartlarına bağlı olarak merkezi yönetimin iş yükünün artması sonucu görevlerini gereği gibi yerine getirememesi, yerel hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi anlayışının benimsenmesi, yerel hizmetlerin halkın beklentilerine uygun olarak yürütülmesi gibi istekler yerel yönetim kurumlarının önemini daha da arttırmaktadır.

Bu bağlamda tez çalışmasının amacı, Türkiye ve Bulgaristan yerel yönetim kurumlarının karşılaştırılmalı analizinin yapılmasıdır. Buna ilaveten her iki ülkede yerel yönetimler alanında yapılan yeniden yapılandırma çalışmalarının da değerlendirilmesi yapılacaktır.

Avrupa'da toplumsal gelişmeler ve beklentiler sonucunda ilk olarak Ortaçağ'da ortaya çıkmaya başlayan yerel yönetimler, Türkiye'de 19.yy.ın ikinci yarısından itibaren oluşturulmaya başlanmıştır. Zaman içerisinde yerel yönetimler birçok aşamadan geçmiş ve günümüzdeki yapılanmalarını kazanmışlardır.

Türk Anayasası'nda yerel yönetimlere özel bir önem verilmiştir. Bu Anayasa hükümlerine göre Türkiye'de yerel yönetim birimleri il özel idaresi, belediye ve köy yönetimidir. Yerel yönetim birimleri kanunla kurulan, karar organları doğrudan halk tarafından seçilen, yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan kamu tüzel kişileridir. Türkiye'de yerel yönetim kurumlarının her biri için ayrı kanun kabul edilmiş ve bu kanunlarda kuruluşları, görevleri, organları, teşkilatları hakkında hükümler belirlenmiştir.

Bulgaristan Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin gelişimi ve daha da önem kazanmaları esas olarak 1990'lı yıllarda başladığını söyleyebiliriz. 1991

yılında kabul edilen ve halen yürürlükte bulunan Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasasına göre: Bulgaristan Cumhuriyeti yönetsel olarak belediyeler ve bölgeler (oblast, il) olmak üzere iki kademeli bir yapıya sahiptir. Bunların sınırları içerisinde yasayla başka yönetim birimleri ve organları oluşturulabilir. Bulgaristan Anayasası'nın yerel yönetim organlarının teşkilatlanması ve işleyişinin yasayla düzenlenmesini öngören 146. maddesine uygun olarak 1991 yılında Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu kabul edilmiştir.

Bulgaristan'da belediyeler yerel yönetim özelliği taşıyan temel idari-coğrafi birimlerdir. Kanunla veya belediye meclisi kararı ile belediyelerin içinde, kendilerine verilen görev ve yetkileri yerine getiren alt birimler – semt idareleri (rayoni) ve belediye şubeleri (kmetstva) kurulur.

Bulgaristan'da bölgeler, bölge politikasının yaşama geçirildiği, devlet yönetiminin yerel düzeyde gerçekleştirildiği ve ulusal ve yerel çıkar uyumunun gerçekleştirildiği idari- coğrafi birimlerdir.

Günümüzde yaşanan değişimler doğrultusunda ülkelerin yönetim yapısında reform girişimleri önem kazanmıştır. Hem Türkiye'de hem de Bulgaristan'da yerel yönetimler konusunda bir dizi çalışmalar yapılmıştır. Türkiye'de 1930'lu yıllardan başlayarak ve 1960'lardan sonra daha da yoğunlaşarak yerel yönetimler konusunda devamlı çalışmalar yapılmış, kanun tasarıları hazırlanmış ve bunlardan bazıları yürürlüğe konularak yerel yönetimlerin sorunlarına çözüm getirilmek istenmiştir. Fakat yerel yönetimlerle ilişkili yapılan düzenlemelerden çeşitli nedenlerden (ekonomik yetersizlikler, yöneticilerin tutumu, sorun alanlarına yönelik çözüm önerilerinin zayıf olması gibi) dolayı istenilen sonuçlar alınamamıştır.

Bulgaristan'da 1989 yılından itibaren komünizm ve planlı ekonomiden demokrasi ve pazar ekonomisine geçiş süreci başlamıştır. Bu dönemde hem kamu yönetimi alanında hem de yerel yönetimler alanında bir takım tartışmalar ve yeniden yapılandırma çalışmaları gündeme gelmiştir. Politik ve ekonomik organizasyon ve yönetimdeki değişiklikler 1991 yılında kabul edilen Bulgaristan demokratik Anayasasında ifadelerini bulmuştur. Bu anayasa ile idari bölgesel yapıda yeni bir model oluşturulmuştur. Bu modelde demokratik ilkeler ve ilişkiler anayasada açıkça belirtilmiştir. Avrupa Birliği'nin talimat ve

yönetmeliklerine uygun olarak yerel yönetim alanında yeni kanun ve yasalar kabul edilmiştir

Tez çalışmasında karşılaştırma yöntemi kullanılmıştır. Çalışma Türkiye ve Bulgaristan yerel yönetimlerinin araştırılması ve karşılaştırılması ile sınırlıdır. Yani tezde her iki ülkenin merkezi yönetim yapıları hakkında fazla durulmamıştır. Ayrıca her iki ülkede yerel yönetimler alanında yapılan yerel yönetim düzenlemeleri çok fazla ayrıntıya girmeden sadece genel hatları ile incelenmeye çalışılmıştır.

Çalışmada yerel yönetimlerin tarihi gelişim süreci, Türkiye’de ve Bulgaristan’da yerel yönetimlerin yapısı hakkında kapsamlı bir literatür taraması yapıp yerli ve yabancı kaynaklardan büyük ölçüde yararlanılmıştır. Konu ile ilgili olarak Anayasa, kanun, kanun tasarılar ve internet kaynaklarından da yararlanılmıştır.

Yukarıda belirtilen amaçtan hareketle, tez dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel olarak yerel yönetim kavramı hakkında bilgi verilmeye çalışılmıştır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişim süreci, yerel yönetimlerin nitelikleri, çeşitleri, varlık nedenleri, dayandıkları değerler açıklanmıştır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin demokrasi ile olan ilişkisi, demokratik yerel yönetimler, yerel demokrasi, yerel özerklik konuları üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde Türkiye’de yerel yönetim birimleri incelenmiştir. İlk olarak Türkiye’de yerel yönetimlerin, “Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler” ve “Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler” başlıkları altında tarihi gelişimi incelenmiştir. Daha sonra Türkiye’de yerel yönetim birimleri olan il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yönetimleri tek tek irdelenmeye çalışılmıştır. Bunun ardından Türkiye’de yerel yönetimler alanında yapılan yeniden yapılandırma çalışmaları incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde Bulgaristan’da yerel yönetimler açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bölümde öncelikle Bulgaristan’ın coğrafi yapısı, tarihi ve yönetim yapısı üzerinde durulmuştur. Ardından Bulgaristan’da yerel yönetimlerin tarihi gelişimi ve yerel yönetimlerin yapısı, organları, görevleri,

mali yapısı ve denetimleri açıklanmaya çalışılmıştır. En son olarak Bulgaristan'da yerel yönetimler konusunda yapılan reform çalışmaları incelenmiş, bu çalışmaların ne gibi değişiklikler getirdikleri ve bunların ne derecede uygulanmaya konulduğu değerlendirilmiştir.

Son bölümde Türkiye ve Bulgaristan yerel yönetimlerinin analizi yapılmıştır. Bulgaristan'da temel yerel yönetim birimi belediyeler olduğu için ülkelerin sadece belediye yönetim birimleri karşılaştırılmıştır. Her iki ülkenin belediye yönetimleri kuruluşları, görevleri, organları, organlar arasındaki ilişki ve denetimleri açısından karşılaştırılıp değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER

1.1. YEREL YÖNETİMLER

1.1.1. Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Yerel yönetimler, devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent vb.) ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlar (Nadaroğlu, 2001: 3) ya da yerel bir topluluktaki bireylerin ortak gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumlar şeklinde de tanımlanabilir (Ulusoy, Akdemir, 2005: 20). Yerel yönetimler, belli amaçlara ulaşmak ve belli ihtiyaçları karşılamak amacıyla, toplumların tarihsel gelişimlerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır (Keleş, 1998a: 19). İlk olarak küçük topluluklarının yönetiminde ortaya çıkan bu örgütlenmeler, ortaçağda özellikle Avrupa'da merkezi devletlerin zayıflaması sonucu, önce piskoposlar yönetiminde, sonra halktan veya senyörlerden mücadele sonucu aldıkları beratlarla, kendi kendini yöneten birimler haline gelmişlerdir (Tortop v.d., 2006: 2).

Yerel yönetimler ile kentlerin doğuşu arasında ciddi bir ilişkinin varlığı söz konusudur. Kentlerin doğuşu Batı Avrupa tarihinde yeni bir dönemin başlamasına neden olmuştur. O zamana kadar toplumun iki etkin düzen tanıdığı görülmektedir. Bunlar rahipler sınıfı ve soylulardır. Böylece orta sınıf

ta, rahipler ve soylular sınıfı arasındaki yerini alarak toplumsal düzeni tamamlamıştır (Pirenne, 2006: 157).

Kent, sürekli toplumsal gelişme içerisinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, gidişgeliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinimlerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal kesimde çalıştığı, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimidir (Keleş, 1998b: 75). Bu bağlamda kentin belli başlı özellikleri ise şöyledir (Görmez, 1997b: 10):

- Kent heterojen sosyal bir yapıdır, çeşitli etnik grupları, sosyal grupları, ayrı kültür ve inanç sistemlerinden insanları barındırır,
- Kent, nüfus olarak kalabalık ve nüfus yoğunluğu fazla bir yerleşmedir,
- Kentte toplumsal hareketlilik hakimdir.

Mumford, ilk kentlerin M.Ö. 4000’li yıllarda Mezopotamya’da ortaya çıktığını ileri sürmektedir. Kent hayatının temel koşullarının “ekolojik bir temel”, “gelişmiş bir teknoloji” ve “kompleks bir organizasyon” olduğunu belirten Sjoberg de Mumford’un tespitine katılarak, Mezopotamya’yı Mısır ve İndüs kentlerinin takip ettiğini, sonrasında da Çin’de, Meso-Amerika’da kentlerin kurulduğunu belirtmektedir (Görmez, 1997b: 8-9).

Gordon Childe M.Ö. 3500-4000 yıllarında Mısır, Mezopotamya ve İndüs vadisinde ortaya çıkan toplumsal değişiklikleri kentsel devrim olarak nitelendirmiştir (Karakaş, 2001: 125). Ona göre, bu bölgelerde, bu tarihlerde oluşan yapılar, basit çiftliklerden oluşan küçük topluluklar değil, çeşitli meslek ve sınıfları içeren kentlerdir (Pustu, 2006: 131).

Avrupa’da kentlerin gelişmesi eski Yunan kentleriyle başlamış, daha sonra Roma kentleri önem kazanmıştır. Ortaçağ’da Avrupa kentleri savunma kaygısıyla surların içine kapanan ve çok fazla büyüyemeyen kentler olurken, Doğu’da bazı kentler büyük yerleşim merkezleri olmuşlardır (Görmez, 1997a: 20).

Antik çağda “site”, Roma İmparatorluğu döneminde “minicipe” ve Antik Yunan’da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul

edilen “polis” günümüzdeki anlamıyla yerel yönetimlerin ilk ortaya çıktıkları örnekler olduğu söylenebilir (Tortop v.d., 2006: 2).

Site, M. Ö. 1000’li yıllardan itibaren Batı Anadolu Kıyıları ve Yunan Yarımadası’nda görülmeye başlanmıştır. “Tribu” adındaki kabilelerin birleşmesiyle kurulan siteler en geniş anlamıyla; İnsanların bir şehirde sosyal, siyasi, askeri ve ekonomik birliktelikler çerçevesinde oluşturdukları hukuki bir birimi ifade etmektedir (Oktay, 2008: 120). İnsanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim olarak kabul edilen sitenin, siyasal işlevi, karar alma gücü ve yetkisi, yönetsel ve dinsel özerkliği bulunmaktaydı (Keleş,1998a: 27-28).

Antik site varlığını Roma İmparatorluğu’nun egemenliğine kadar sürmüştür. Roma’da İmparatorluğa katılan topraklara ise “minicipe” adı verilmiştir. “Minicipe”ler ise, kimi yerel ve siyasal yetkileri olmakla birlikte, daha çok yönetsel özerklikten yararlanmaktaydılar (Keleş,1998a: 28).

Antik Yunan’da “polis” başlangıcından sonuna kadar Yunan uygarlık tarihinin siyasal kurumu olmuştur. Eski Yunan siyasal hayatında günümüz devletinin yerindedir ve onun oynadığı rolü oynamıştır. Polis, sınırları belirli bir toprak üzerinde kurulmuş siyasal, sosyal, askeri ve ekonomik bir bütünü ifade etmekteydi (Göze, 2005: 1). Buna ilaveten ideal toplumu yaratmaya en elverişli ortam olarak algılanmaktaydı (Keleş,1998a: 28).

Yukarıda anlatılan bu üç birim yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul edilir. Söz konusu bu birimlerin etkilerini yitirmeleri sonucunda, kentlerin özgürleşmesinde önemli roller oynayan “komün”lerin oluşması, yerel yönetimlerin önemini daha da artırmıştır. Komünler, Ortaçağa Avrupası’nda yeni oluşumların doğmasına neden olmuşlardır (Özer, 1999a: 105). Yerel yönetim geleneğinin tarihi “komün” geleneğinin tarihi olarak kabul edilir. Komün, belirli bir uzam (mekan) üzerinde yaşamını sürdüren bir topluluğun birlikte yaşamaktan kaynaklanan sorunlarını çözümlenmek ve toplu gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşturulmuş birliktelikler olarak tanımlanmaktadır (Ertan, 2002: 23).

Komün, Batı ve Orta Avrupa’da çok eski dönemlerden beri varolmuş temel, başlıca ve en küçük alansal örgütlenme kademesiydi. Günümüzde ise,

Avrupa ülkelerinde tüzel kişiliğe sahip en küçük yönetsel- alansal birim; en alt yerel yönetim kademesidir (Bozkurt, Ergun, 2008: 150).

Komünleri ortaya çıkaran başlıca faktörlerin başında 10.yy'dan itibaren Avrupa'da ticaretin gelişmesi belirtilebilir. Ticaretin gelişmesiyle birlikte limanlar başta olmak üzere yol kavşakları, nehir ağzları ve diğer elverişli yerlerde kentler oluşmaya ve var olanlar da büyümeye başlamıştır. Kente gelenlerden, özellikle de ticaretten zenginleşenler, kentte loncalar kurup, feodal beylere karşı haklarını savunmaya başlamışlardır. Dolayısıyla 10. yy'dan itibaren ticaretin canlanması ile birlikte tüccarlar ve kent halkı bazen merkezi devletle birlik olarak, bazen de kiliseye karşı savaşılarak "charte"lerini yani beratlarını almışlardır. Bunun yanında komünlerin gelişmesinde kralların burjuvaziye, feodal beylere karşı desteklemesi de büyük rol oynamıştır (Görmez, 1997a: 24-25). Ortaçağ'da, modern devlet öncesi toplum gereksinimleri karşılayan komünler, yasama, yürütme ve yargı yetkilerini ellerinde bulunduran bağımsız birimlerdi (Ertan, 2002: 23).

Komün yönetimlerinin belli başlı özellikleri şöyle özetlenebilir; Komünler, kral ya da feodal bey tarafından verilen berat ile kurulmuştur, bu beratlarla komünlerin kurulması, yönetim yapısı, komünün kral ve feodal bey karşısında sahip olduğu idari, mali ve yargısal hakları ile bunların kullanılmasına yönelik hükümler yer almaktaydı. Bu çerçevede, komünlerin kendi adına vergi toplayabilmesi, savunma amaçlı silahlı güç kullanabilmesi, özerk bir mahkemeye sahip olması mümkündür (Oktay, 2008: 122-123). Her bölgede ve her komünde değişiklikler göstermesine rağmen, genelde kentin önde gelen kişisi belediye başkanı olmaktadır. Belediye başkanı bazen kral tarafından bazen de komün halkı tarafından seçilmekteydi. Çoğu zaman belediye başkanının yanında ya "burjuva meclisi" ya da "parlament" adında bir meclis bulunmaktaydı (Görmez, 1997a: 26). Meclis, maliye, ticaret ve sanayi işlerinden sorumluydu. Kamu işlerinin düzenleyip denetlenmesi, kentin beslenme ihtiyaçlarının karşılanması, kent ordusunun donatım ve hareketinin yönetimi, okul yapımı, yoksullar ve yaşlılar için açılan düşkünler yurdu giderlerinin karşılanması gibi görevler meclisin sorumluluğundaydı (Pirenne, 2006: 151). Bu örgüt çeşitli zamanlarda işlevlerini kaybetmesine rağmen,

gelişmiş hali günümüz kent yönetimlerine örnek teşkil etmiştir (Görmez, 1997a: 26-27). Daha sonraları, mutlak monarşinin burjuvazinin desteğiyle tarih sahnesinde yer alarak merkezi devletin ortaya çıkması ile komünlerin yetkileri sınırlandırılmaya başlamış ve özerkliklerini yitirerek bağımsız konumlarını kaybetmişlerdir (Ertan, 2002: 24).

Önceleri kamu yönetiminin temel kurumu kent iken, ulus, imparatorluk gibi daha geniş örgütler ikinci planda kalmaktaydı. Ancak 16.yy'dan itibaren ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla bu kademelenme de değişmiştir. Bölgecilik, kentsel yaşam üzerinde genellikle zararlı etkiler yaratmıştır. Kentleri karşı karşıya getirmiş, etnik düşmanlıkları, savaşları ve kültür çatışmalarını kamçulamıştır. Ulusçuluk ve ulus-devlet kavramı ile birlikte, devletin kente oranla ideolojik üstünlüğü kanıtlanmıştır (Keleş, 1998a: 31). 1600'lü ve 1800'lü yıllarda ise yerel kuruluşlar "ara kurum" olarak işlev görmüşlerdir. Çünkü bu dönemde tek egemen güç devlet olmuştur (Görmez, 1997a: 28). Jean Jacques Rousseau ve Kant gibi düşünürler, "özgür kentli" ile "özgür devlet" arasına, yerel yönetim gibi ara kurumların sokulmasına gerek görmemişlerdir. Turgot ve Jeremy Bentham gibi yararçı düşünürler ise, ülkenin genel yararları ile bireysel yararlar arasında bağ işlevi görecektir alt birimlere ayrılması gereğinden söz etmişlerdir (Keleş, 1998a: 31-32). Böylece 19. yy'ın başlarında Turgot'un görüşleri ile Bentham ve onun takipçileri sayesinde yerel yönetimler doğmaya ve gelişmeye başlamıştır (Görmez, 1997a: 30).

1.1.2. Yerel Yönetimlerin Kavramsal Çerçevesi

Genelde bütün ülkelerde kamu hizmetlerinin görülmesi, merkezi otorite ve yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Bu paylaşım ise ülkenin siyasal, ekonomik, sosyal yapısına ve tarihsel özelliklerine göre değişmektedir. Merkezden yönetiminin tanımı konusunda "Kamu hizmetlerinin merkezinden ve tek elden yürütülmesidir" şeklinde ortak bir

görüş söz konusu iken, yerel yönetim konusunda birbirinden ayrılan tanımlara rastlamak mümkündür (Görmez, 1997a: 39).

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi bölgede yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yürütmekle görevli ve yetkili, organları seçimle iş başına gelen ve merkezi yönetimin belirli ölçüde etkisi ve denetimi altında olan kuruluşlardır (Bilgiç, 1998: 25).

Bir başka tanıma göre, yerel yönetimler, var olan bir ulusal alt bölgeyi belirli ölçüde kontrol eden ve bu bölgede yaşayan insanları temsil eden kimseler tarafından yönetilen politik oluşumlardır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 19). Bunun yanında bu oluşumlar devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe, malvarlığına, kendine özgü gelir kaynaklarına sahiptirler (Bozkurt, Ergun, 2008: 258).

Bu tanımları daha da çoğaltmak mümkündür ancak, yukarıda açıklanan tanımlardan hareketle yerel yönetimlerin kapsamlı bir tanımını yapmak mümkündür. Buna göre; “Yerel yönetimler, bir ülkenin sınırları içinde çeşitli kırsal ya da kentsel alanlarda faaliyet gösteren, bulunduğu bölgede yaşayan halkın mahalli nitelikteki müşterek ihtiyaçlarını karşılayan, karar organları seçimle iş başına getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelire, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimden bağımsız tüzel kişiliği olan yönetsel birimler” olarak tanımlanabilir (Ulusoy, Akdemir, 2005: 20).

Yerel yönetim, Yönetim Bilimi’nde “adem-i merkeziyet” (decentralization) olarak bilinen bir kavramdır. Adem-i merkeziyetin başlıca iki türü vardır.

Birincisi, yetki genişliği (delegation) adını almaktadır. Yetki genişliğinde, özekteki (merkezdeki) kuruluşlar, özekten uzakta bulunan bir örgüte, belli işlevleri yerine getirmelerine yetecek bir ya da daha çok yetkiyi, kendi adlarına kullanmak üzere devrederler (Keleş, 1998a: 17). Merkezi otorite, devrettiği konularda artık doğrudan karar alma yetkisini devretmemekle birlikte, hiyerarşik düzenin sonucu olarak, alttaki makamların alacakları kararları etkileyici emir ve direktif verme, alınacak kararları denetleme yetkilerini elinde tutar (Bozkurt, Ergun, 2008: 263- 264).

Yetki genişliği sayesinde merkezi örgütlerin iş yükünün bir kısmı alt birimlere ve başkent dışındaki kuruluşlara aktararak azaltılmaktadır. Dolayısıyla yetki genişliği, merkezi idarenin üstlendiği fonksiyonların daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla geliştirilmiş bir uygulamadır (Eryılmaz, 2002a: 65).

Adem-i merkeziyetin ikinci türü ise, gerçek anlamda bir yerinden yönetimdir. Yerinden yönetimde ise, mahalli organlar, anayasal düzen içinde merkezden kendilerine transfer edilmiş yetkileri kendilerini seçenlere izafeten ve kendi adlarına kullanırlar (Nadaroğlu, 2001: 22). Bir başka deyişle yerinden yönetim, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği, ya da özeğe (merkeze) bırakılmış olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akçal birtakım yetkilerle donatılmalarıdır (Keleş, 1998a: 17). Yani yerinden yönetim, kamu hizmetlerinin yönetiminin, merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir (Tortop, 2006: 48).

Yerinden yönetimin yönetim bilimi yazınında iki türü vardır. Bunlar siyasal yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetimdir.

Siyasal yerinden yönetim daha çok federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan bir yönetim şeklidir (Keleş, 1998a: 18-19). Bu yönetim şeklinde mahalli yönetim ünitelerine yasama ve yürütme konularında kısmi bağımsızlık verilmektedir. Ancak, bunlar ulusal hükümet karşısında ikinci derecedeki egemen kuruluşlardır (Eryılmaz, 2002a: 67).

Yönetsel yerinden yönetim ise, hizmet yerinden yönetim ve mahalli yerinden yönetim şeklinde iki türdür (Tortop, 2006: 49). Hizmet yerinden yönetim, teknik nitelikteki bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezi yönetimden ayrı ve kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar tarafından yürütülmesidir. Hizmet yerinden yönetime üniversiteler, ticaret odaları, kamu iktisadi teşebbüsleri örnek olarak verilebilir (Odyakmaz v.d. , 2006: 281).

Mahalli yerinden yönetim ise, hizmet yerinden yönetiminde olduğu gibi hizmetin değil, alanın, yerin önemli olduğu bir yönetim biçimidir (Tortop, 2006: 49). Mahalli yerinden yönetim biçiminde, bir yörede yaşayanlara ortak

ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eliyle gerçekleştirmek için özerklik tanınması söz konusudur (Keleş, 1998a: 19). Mahalli idareler ya da yerel yönetimler bu ilkenin bir sonucudur. Mahalli yerinden yönetimde, karar alma ve yürütme sorumluluğu, organları yerel olarak demokratik usüllere göre seçilmiş, mahalli idarelere verilmiştir. Bu sistemde yöre halkına, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için karar alma ve yürütme yetkisi tanınmaktadır (Eryılmaz, 2002a: 72). Türkiye’de mahalli yerinden yönetim birimleri il özel idaresi, belediye ve köylerdir.

Gerçekte, hem yetki genişliğine dayanan birimler, hem de yerinden yönetim birimleri yetkilerini yukarının izni ile devralmış durumdadırlar. Yani, yerel yönetimin, özeğin isteğine karşın var olması söz konusu değildir. Ancak, bazı ülkelerde, bunun tersi olan bir görüşün varlığı da söz konusudur. Örnek olarak, İsviçre’de komünlerin, tarihsel olarak, özeysel yönetimden daha eski olduklarına bakılarak, sahip oldukları hakların, özeysel yönetimin bir lütfu olmadığı öne sürülür (Keleş, 1998a: 18).

1.1.3. Yerel Yönetimlerin Nitelikleri

Yerel yönetimler tarihi oluşum içerisinde, belli ihtiyaçları karşılamak ve birtakım yerel hizmetleri yürütmek üzere devletle beraber ortaya çıkmışlardır. Bu idarelerin devletin bir parçası olarak bir kısım hizmetleri yürütmeleri gelenek haline gelmiştir. Tarihi gelişim içerisinde bazen merkezden yönetim, bazen de yerinden yönetim uygulamaları ağırlık kazanmıştır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 20). Günümüzde yerel yönetimler, hemen hemen her ülkede, anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özellikleri ile, ülkelerin yönetim yapıları içerisinde oldukça önemli olan yerlerini korumakta ve her geçen gün bu konularını güçlendirmekte ve etkinliklerini artırmaktadırlar (Tortop v.d., 2006: 18).

Yerel yönetimler, gördükleri hizmetler itibariyle o yörede oturan insanların yaşam kalitesini yükselten en önemli yönetsel birimlerdir. Yerel düzeydeki ihtiyaçların birinci derecede karşılayıcısı oldukları gibi demokratik

değerlerin kuruluş temellerinde de önemli etkileri vardır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 21).

Yerel yönetimleri bu derece önemli kılan en önemli özellikleri ise, özerklikleridir. Özerklik, sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde davranabilme özgürlüğüne ve yetkisine sahip olmalarını ifade etmektedir (Tortop v.d., 2006: 18).

Yerel yönetimler açısından özerklik, yerel yönetimlere kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı tanınmasıdır. Bunun yanında yerel özerklik ayrı bütçeye ve ayrı mali imkanlara sahip olmayı da gerektirir (Ulusoy, Akdemir, 2005: 31).

Yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak ve bunlar için vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli örgüt yapılarını oluşturmak bakımından da idari özerklikten yararlanırlar (Ökmen, 2005: 21).

1.1.4. Yerel Yönetimlerin Çeşitleri

Yerel yönetimler uygulandıkları ülkelerin siyasal rejimleri ile yakından ilişkilidirler. Dünya üzerindeki yerel yönetim sistemleri genel olarak beşe ayrılmaktadır. Bunlar şöyle sıralanabilir (Görmez, 1997a: 40-41):

- Yerel yönetimlere ağırlık veren federal sistemler; Örnek olarak Avusturya, Kanada, Almanya ülkeleri verilebilir. Bu ülkelerin yerel yönetimleri birbirinden ayrı özellikler göstermesine rağmen, yerel yönetimler eyaletin yetki alanında görevlerini yerine getirmektedirler.

- Yerel yönetimlere ağırlık veren tekçi sistemler; İngiltere ve İskandinav ülkeleri bu sisteme örnek verilebilir. Bu ülkelerde, yerel yönetimler oldukça özerk bir yapıdadırlar.
- Fransız sistemi; Bu sistemde merkezi yönetim esastır. Yerel yönetimler ise, merkezi yönetimin temsilcisi ve onun taşradaki uzantısı konumundadır. Bu sisteme Fransa ve Türkiye örnek verilebilir.
- Sosyalist ve komünist sistem ile postkolonial sistemler; Bu sistemlerde yerel yönetimler daha çok yetki genişliği şeklindedir.

Bunun yanında yerel yönetimler amaçları ve niteliklerine göre de sınıflandırılmaktadırlar. Amaçlarına göre yerel yönetimler, genel amaçlı ve özel amaçlı şeklinde, niteliklerine göre ise, temsil niteliğine sahip olan ve temsil niteliğine sahip olmayan yerel yönetimler şeklinde sınıflandırılmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 24).

- Genel Amaçlı Yerel Yönetimler; Yerel bir topluluğun yerel nitelikteki tüm ihtiyaçlarını karşılamakla görevlidirler. Bu tür yerel yönetimlerde karar organları ve genellikle yürütme organları da seçimle işbaşına gelir. Örnek olarak Türk, Fransız, İspanyol ve Rus belediyeleri genel amaçlı yerel yönetim birimleridir (Keleş, 1998a: 24, Ulusoy, Akdemir, 2012: 27).
- Özel Amaçlı Yerel Yönetimler; Eğitim, sağlık gibi sadece belli görevlerin yürütülmesinden sorumludurlar (Tortop v.d., 2006: 19). Bu tür yerel yönetimler, belirli bir yerel birimin görev alanına giren bölgede kendisine verilen görevi yerine getirdiği gibi, birden fazla yerel birimin görev alanına giren bölgede de kendisine verilen görevleri yerine getirebilirler. Özel amaçlı yerel yönetimlere örnek olarak ABD'de özel okul bölgeleri ile su elektrik, doğalgaz işletmeleri verilebilir (Ulusoy, Akdemir, 2005: 25).
- Temsil Niteliğine Sahip Yerel Yönetimler; Bu yerel yönetimlerin en temel özelliği karar organlarının seçimle işbaşına gelmesidir. En tipik örnekleri belediyelerdir (Tortop v.d., 2006: 19). Bu tür yerel yönetimler iki ya da üç düzeyde yer alabilirler. Bu basamakların sayısını, ülkenin

nüfusu, büyüklüğü, yerel yönetim birimlerinin sayısı, merkeziyetçiliğin derecesi ve tarihsel gelişim süreci belirler. Temel birimleri belediyeler olmakla birlikte, bazı ülkelerde, kent yönetimlerinin altında, şube müdürlükleri, mahalle muhtarlıkları ve mahalle komiteleri gibi alt düzeylerdeki birimler de yer alabilir (Keleş, 1998a: 24).

- **Temsil Niteliğine Sahip Olmayan Yerel Yönetimler;** Sayıları giderek azalan bu tür yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen organları olmadığı gibi, genellikle yetki genişliğine dayalı olarak görevlerini yürütürler. Bu tür birimlere Afrika, Ortadoğu ve Güneydoğu Asya'daki bir kısım ülkelerin yerel yönetimleri örnek olarak verilebilir (Ulusoy, Akdemir, 2012: 27- 28).

1.1.5. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Uzun süre varlıklarını sürdürmekte olan yerel yönetimlerin bu durumları, yürüttükleri fonksiyonlar ve toplum tarafından duyulan ihtiyaçlar sayesinde. Bu duruma neden olan etmenler ise yerel yönetimlerin varlık nedenlerini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin varlık nedenlerini aşağıdaki gibi ifade edebiliriz.

Yönetimsel nedenler: Yerel yönetimlerin yönetsel açıdan varoluş nedenleri, kamu hizmetlerinin tamamının merkezi idare tarafından etkin ve verimli bir şekilde sunulamamasıdır. Dolayısıyla merkezdeki teşkilatlar, yetki ve sorumluluklarının bir bölümünü taşra temsilciliklerine ya da kendilerine hiyerarşik olarak bağlı kurum ve kuruluşlara devretmişlerdir. Ayrıca, merkezi yönetim yerinden yönetim birimleri oluşturarak, belirli bir yörede oturanları ilgilendiren hizmetleri bu birimler aracılığıyla sunma yolunu da seçmiştir (Ulusoy, Akdemir, 2012: 52). Bu durumda yönetimde etkinliğin sağlanması için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir denge olmalıdır. Bu denge kurulurken de, yerel yönetimlerin optimal hizmet alanları ve sınırları çok iyi belirlenmeli, yerel birimlerin sayıları artırılmayarak kaynak

savurganlığı önlenmeli ve yerel yönetimlere en iyi yapabilecekleri görevler verilmelidir (Tortop v.d., 2006: 19-20).

Siyasal nedenler. Her zaman olmamakla beraber yerel yönetimlerin varlığı ulusal birlikle yakından alakalıdır. Bu birliğin sağlam olduğu yerlerde yerel yönetimler güçlendirilmiş, birliğin güçlü ve sağlam olmadığı yerlerde ise yerel yönetimlerin güçlü olması engellenmiştir (Görmez, 1997a: 45). Siyasal varlık nedeninin özünde demokrasi inancı yatmaktadır. Bu yüzden, yerel yönetimler hep demokrasinin temel kurumlarından biri olarak kabul edilmişlerdir. Bunun yanında, geleneksel ve tarihsel faktörlerin de yerel yönetimlerin ortaya çıkmasında büyük payı vardır (Nadaroğlu, 2001: 27). Gelişmiş ülkeler geçirdikleri tarihsel süreçle sağlam bir yerel yönetim yapısına sahip iken, az gelişmiş ülkelerde demokratik yerel yönetim geleneğinden bahsetmek güçtür (Tortop v.d., 2006: 20).

Toplumsal nedenler. Bir ülkenin, bölgenin veya kentin gelişme düzeyi ile o birimlerin yönetim biçimi genelde birbirini etkilerler. Örneğin, Ortaçağ'da, ancak ticaretin canlanmasıyla kent yönetimleri kurulmuş ve belediye yönetimleri de canlanmıştır. Bunun yanında ülkedeki insanların kültür ve eğitim düzeyi, eğilimleri, devlet otoritesine bakış açıları da yerel yönetimlerin gelişmesinde etkilidir (Görmez, 1997a: 46).

Ekonomik nedenler. Yerel yönetimlerin ekonomik faktörünü kamusal mal ve hizmet arzının halkın tercihlerine uygunluğunun sağlanmasını ve bir kısım mal ve hizmetlerin faydasının sınırlı bir bölgeye yönelik olmasını oluşturmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 42). Bir başka deyişle bölgesel nitelikteki kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasının nedeni kaynakların optimum etkinlikle kullanılmasını gerçekleştirmek, yani kıt kaynaklardan mümkün olduğunca en çok faydayı sağlamaktır (Nadaroğlu, 2001: 31). Yerel yönetimler, gerek yerel yöneticilerin etkisi, gerekse coğrafi konumun etkisi bakımından bölgeye yönelik hizmet önceliklerinin türü ve miktarını belirlemede daha etkindirler. Son zamanlarda gerek Avrupa Birliği gerekse diğer uluslar arası kuruluşların subsidiarity (hizmette halka yakınlık) ilkesini geliştirmelerinin nedeni de budur (Tortop v.d., 2006: 20).

1.1.6. Yerel Yönetimlerin Dayandıkları Değerler

Kapitalist ya da sosyalist olsun günümüzde, tekçi üniter sisteme sahip bütün devletlerin idari yapısı merkezi idare ve yerel yönetim birimlerinden oluşmaktadır. Federal devletlerde merkezi idare deyimi yerine genellikle federal örgüt deyimi kullanılmakta ve federal devletle yerel yönetimlerin arasına bir de üye devletler girmektedir. Ancak, bu farklı biçim ve görünümlere rağmen yerel yönetimler bazı ortak temel değerlere sahiptir (Ökmen, 2005: 23). Bu değerler merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde yerel yönetimlerin önemine vurgu yapan değerlerin ön plana çıkarılmasına ilişkin değerlerin ifade edilmesidir (Yörükoğlu, 2008: 1). Yerel yönetimlerin dayandıkları değerler genellikle özgürlük, eşitlik ve refah olarak belirtilir (Yıldırım, 1993: 3). Bu değerler başka bir yaklaşımda ise, özgürlük, katılım ve etkinlik olarak ele alınmaktadır (Ökmen, 2005: 23).

Özgürlük ile anlatılmak istenilen, bireysel özgürlükler değil, yerel topluluğun bir bütün olarak özgürlüğüdür (Keleş, 1998a: 45). Yerel yönetim, iktidarın merkezden yerel birimlere dağılımını sağlayarak özgürlüğü geliştirmektedir. Bunun sonucunda iktidar ve yetkinin mekansal düzeyde bölüşümü sağlanmakta, bu da egemen olanın iktidarını sınırlamakta, keyfi yönetime karşı bireyi ve birey gruplarını korumakta ve çoğulculuk sağlayarak siyasal ve ekonomik gücün yoğunlaşmasını ve tekelleşmesini önlemektedir (Yıldırım, 1993: 3).

Yerel yönetim, yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanması için verimli, etkin ve yerel şartlara duyarlı idari kararların alınmasını ve eylemlerinin gerçekleştirilmesini sağlayarak refahı geliştirmektedir. Bu birimler, topluluğun ihtiyaçlarına daha uygun, esnek ve halka dönük hizmet sunabilmektedirler (Ökmen, 2005: 23-24). Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini halka etkin bir biçimde sağlamaları yanında, bu hizmetlerin kalitesi açısından görülen farklılıkların azaltılması, hem tarihsel gelişim süreçleri içinde, hem de bugün, yerel yönetimlerden beklenmektedir (Keleş, 1998a: 46).

Yerel yönetim birimi, siyasal makamlara ulaşmayı ve yurttaşların kendi hayatlarını yönetebilmeleri için gerekli yerel katılım olanaklarını sağlayarak eşitliğin gelişmesinde katkıda bulunmaktadır (Yıldırım, 1993: 3). Bu birimler demokratikleşme ilkesinin gerçekleşmesinde, halkın merkezi yönetimde rol üstlenmesinde ve siyasal katılımın sağlanmasında köprü rolü görmektedir (Çevikbaş, 2008: 71).

Yerel yönetimlerde katılmanın önemi, kentin dolayısıyla toplumun bireye üstün olduğu anlayışına dayanmaktadır. Yerel yönetimler belli kamu hizmetlerini, en düşük, yeterli bir düzeyde halka sunan kurum olarak kabul edilmektedir (Keleş, 1998a: 45-46). Yerel topluluğun kararlarını kendi vermesi ve kendi kendini yönetmesi bakımından demokratik katılım, bir yandan kaynakların kullanımında etkinliğin artırılmasını sağlarken, diğer yandan da merkezin bürokratik yükünü ve maliyetini hafifletmektedir (Çevikbaş, 2008: 71).

1.2. YEREL YÖNETİMLER VE DEMOKRASİ ARASINDAKİ İLİŞKİ

Yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki ilişkiyi analiz etmeden önce demokrasi kavramını tanımlamakta yarar vardır.

Demokrasi kavramı, günümüz toplumlarının vazgeçilmez değerlerinden biridir. Kavram ortaya çıktığı Antik Çağa'dan bugüne çok farklı boyutlarda ele alınmış ve üzerinde tartışılmıştır. Barber, demokrasi türlerini kaynaklarına göre; otoriter demokrasi, hukuksal demokrasi ve çoğulcu demokrasi olmak üzere üçe ayırmıştır. Klasik demokrasi, liberal demokrasi ve marksist demokrasi gibi ayrımlara da gidilmektedir (Bayrakçı, 2002: 89).

Eski Yunan'daki demos (halk) ve kratos (yönetim) kelimelerinin birleşmesinden meydana gelen demokrasi kavramı, birçok düşünür tarafından farklı şekilde tanımlanmıştır. Çoğunluğun yönetimi, oy hakkı olan kimselerin önemli kararları çoğunlukla karara bağlaması, halkın iktidarı, halk tarafından yönetim gibi tanımlamaların hepsinde ortak öge, ortak hükümet etme ve yönetimdir (Ökmen, 2005: 24). Bununla birlikte demokrasiyi, klasik

tanımıyla halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren bir yönetim biçimi şeklinde tanımlamak da mümkündür. Bu sisteminde tüm yurttaşlar, kendilerine uygulanan kuralların ve bunlarla ilgili kararların kendilerince alınması ve yaptırıma bağlanması için hem haklara hem de ödevlere sahiptirler (Çukurçayır, 2002: 11). Demokrasi kavramı bireysel özgürlük, haklarda eşitlik, yurttaşların kendilerinin oluşturdukları kurallara uymak konusundaki hak ve görevleri, toplumsal adalet ve toplumsal refah gibi değerleri kapsamaktadır (Görmez, 1997a: 61, Yıldırım, 1993: 19).

Günümüzde hemen hemen bütün ülkelerde yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelenlerinden biri gözüyle bakılmaktadır. Bunun en temel nedeni ise, yerel yönetimlerin halkın kendi kendini yönetmesine imkan veren kurumlar olmasıdır. Halk bunu kendi seçmiş olduğu organlar eliyle yapar (Keleş, 1998a: 55). Dünyada 60 sivarında ülke demokrasi ile yönetilmektedir. Ancak, bu ülkeler içerisinde, yerel yönetimleri güçsüz olmasına rağmen, demokrasisi güçlü olan tek bir ülke yoktur (Aykaç, 1999: 5). Dolayısıyla yerel yönetimler, demokratik gelişmeyi, halk katılımını, yerel gelişme potansiyelini harekete geçirmek için ilk ve en elverişli basamaklarıdır (Bayrakçı, 2002: 91). Demokrasi kavramının yurttaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve önderlerin hem dayanışmaya önem vermeleri, hem seçmene karşı hesap verme sorumluluğu gibi değerler yerel ölçekte de geçerli olan değerlerdir (Keleş, 1998a:56).

Yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki siyasal bilim düşünürlerinin sürekli ilgisini çeken konulardan biri olmuştur. Demokrasi ya da sağlıklı toplum yapısının kurulması için güçlü ve özerk yerel yönetimlerin gerekliliğini savunanlar olduğu gibi merkeziyetçi yapıyı savunan düşünürler de olmuştur (Tekeli, 1983: 4). Yerel yönetimler ve demokratikleşme süreci arasındaki ilişkinin niteliği hakkında farklı görüşler olmasına rağmen aralarında bir ilişkinin varlığı da inkar edilemez. Bu ilişki esas olarak kendi kendini yönetme ilkesine dayanmaktadır (Görmez, 1987: 134).

Tarihsel olarak incelendiğinde yerel yönetimler ile demokrasi ilişkisini açıklayan görüşler üç grupta toplanabilir. Toulmin Smith tarafından savunulan ilk görüşe göre; mahalli idare demokratik seçim ilkesine tamamen zıt olan ve

gücünü geleneklerden alan bir kurumdur (Ulusoy, Akdemir, 2005: 29). Langrod ve Moulin tarafından savunulan ikinci görüşe göre; demokrasinin, çoğunluk, eşitlik, herkese eşit ölçütler uygulama gibi ilkelerinin, özde oligarşik eğilimli ve bozuk olan yerel yönetim istemleriyle bağdaşmadığını savunmaktadırlar (Keleş, 1998a: 56). Langrod'a göre, yerel yönetimleri demokrasi için bir siyasal eğitim ortamı olarak görmek yanlıştır. Çünkü siyasal liderlerin çok azı yerel yönetimlerden gelmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2005: 30). Rousseau ve Condorcet gibi düşünürler de yerel yönetimleri ayrıcalıklı sınıfların çıkarlarının korunmasının bir aracı olarak görmüşlerdir. Bu düşünülere göre merkezci bir yapının kurulması için yerel ayrıcalıkların kaldırılması gerekir (Tekeli, 1983: 4). Üçüncü görüş ise, John Stuart Mill'in görüşüdür. Ona göre, yerel yönetimler ile demokrasi arasında doğrudan bir ilişki söz konusudur (Görmez, 1997a: 62). J.S. Mill'e göre, vergi yükümlülerine yönetimde söz hakkı verilmelidir, yönetimle ilgili konularda bilgilendirilmeliler ve kendilerine danışılmalıdır. İnsanlar yaşadıkları kasaba ve köylerinde yerel nitelik taşıyan konularda söz hakkına sahip olmalıdır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 30). Düşünür yerel olan her türlü hizmeti yerel yönetimlere devredilmesini savunmuştur. Bunun yanında yerel yönetimlerin, yerel nitelikteki hizmetlerin sağlanması noktasında yerel halkın sorunları hakkında daha fazla bilgi sahibi olduklarından, merkezi yönetime kıyasla daha etkin ve verimli hizmet sunmaları mümkündür (Çelik, Usta, 2000: 128). Mill, yerel yönetimleri birer siyasal eğitim aracı olarak görmüş ve bu birimlerin görmekte oldukları hizmetler ne olursa olsun, bizzat yerel yönetimlerin demokrasinin temel ögesi oldukları düşüncesini savunmuştur. Mill'in yanı sıra, Keith-Panther Brick ve daha sonra Fabian sosyalistler de, yerel düzeyde halk yönetiminin demokrasi açısından sahip olduğu önemi savunmuşlardır (Keleş, 1998a: 58). Fransız düşünür Tocqueville, merkeziyetçi hükümetlerin genel çıkarları yöneten konumda olduğunu, bu doğrultuda genel yasaların uygulanması, dış ilişkilerin sürdürülmesi gibi tüm toplumun ortak isteği olan kimi çıkarları merkezi yönetimin yerine getirmesinin doğru olacağını belirtmektedir. Ancak, merkezi yönetimin ne kadar becerikli ve bilgili olursa

olsun büyük bir ülkenin günlük yaşamındaki ayrıntıların tümüne hakim olamayacağını da belirtmiştir (Çelik, Usta, 2000: 130).

Tocqueville'den J.S. Mill'e kadar bir çok düşünür, yerel yönetimlerin eğitici rolü ve okul niteliği gibi özellikleri üzerinde durmuşlar ve yerel yönetimleri demokrasinin ilkokulu saymışlardır (Bayrakçı, 2002: 92). Vatandaşlar, demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığını yerel yönetimlerde kazanırlar. Bu yönden yerel yönetimlere demokratik terbiye kuruluşları da denilmektedir. Dolayısıyla eğer yerel yönetimler düzeyinde bu alanda başarılı olunursa, demokrasi ülke düzeyinde de başarılı bir şekilde uygulanır (Tortop, 1992:3).

Yerel yönetimler, insanın özgürleştirilmesinde, kurumların demokratik yönetime yatkınlığı ile demokrasinin yaşanabilmesinde ve insanların demokratik eğitim kazanmasında birincil kuruluşlardır (Görmez, 1997a: 62). Yerel yönetimler, bir sivil toplum kurumu olarak halk tabanına dayalı şekilde ortaya çıkmaları nedeniyle yurttaşlık bilincinin de gelişerek siyasal katılımın sağlanması ölçüsünde, demokratik bir kurum olma özelliğini ortaya koymaktadırlar (Çevikbaş, 1995: 81).

Çağdaş demokrasinin temel nitelikleri olan katılma ve temsilin bu kuruluşlarda yaşayabilmesi yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişkiyi daha da güçlendirmektedir (Görmez, 1997a: 62). Bu bağlamda, yerel yönetimlerin merkezi idarelere göre güçlendirilmesi, daha demokratik bir toplumun oluşturulmasına yardımcı olacağı konusunda bugün yaygın bir kanı vardır (Çevikbaş, 1995: 81).

Yukarıda bahsedildiği gibi yerel yönetimler ile demokrasi arasındaki ilişki konusunda farklı görüşler olmasına rağmen, yerel yönetimler her ülkede farklı dönemlerde yasal ve yönetsel yapının önemli birer unsuru haline gelmişlerdir (Ulusoy, Akdemir, 2005: 30).

1.2.1. Demokratik Yerel Yönetimler

Demokratik yerel yönetimler anlayışı, yerel demokrasinin yerel yönetimlerde tam anlamıyla uygulanması gerektiğini öne süren bir yaklaşımdır (Tortop v.d., 2006: 26). Bu bağlamda, demokratik yerel yönetim; yerel topluluk üyelerinin ortak ihtiyaçlarını karşılamak, ekonomik, sosyal ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin yerel hizmetleri görmek üzere kurulan; bu hizmetleri genel yetki ile, kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda yerine getiren; hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin ögesi kabul eden; işleyişinde açıklığı, şeffaflığı, insan haklarını, çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren; yetkilerin yerel topluluğa en yakın yönetim birimince kullanıldığı, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk ve demokratik bir yönetim sistemidir (Yıldırım, 1993: 33).

Yerel yönetimler yerinden yönetim anlayışı ile oluşturulan çeşitli türdeki örgütlenmelerinin en önemlileri arasındadırlar. Yerel yönetimlerin en önemli özellikleri temsili demokrasiyi içermeleri ve yerel demokrasi ile iç içe bulunmalarıdır. Yerel yönetimlere yerel demokrasi ile iç içe bulunmaları sonucu demokratik nitelik kazandıran bazı unsurlar söz konusudur. Bunlar şöyle belirtilebilir (Özer, 2000: 135) :

- Yürütülebilir karar alma yetkisi; Bu nitelik, yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığıyla yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak, kendi kendilerini, tercihleri yönünde, özgürce yönetme imkanı vermektedir (Özer, 2000: 135).
- Yerel yönetim süreçlerine halkın katılımının sağlanması; Yönetime halkın katılımı konusunda yerel yönetimler, merkezi yönetime oranla daha ileri aşamdadır. Halkın yerel yönetimlerde katılımının ilk boyutu bu birimlerin karar organlarının oluşumuna seçimle katılmalarıdır. Ancak, halkın yönetime katılmaları sadece seçim boyutuyla değil kararların oluşumunun her aşamasında mümkün olmalıdır (Bayrakçı, 2002: 101). Halk katılımı, çoğulculuk ilkesi ve seçmene karşı hesap verme sorumluluğu demokratik yerel yönetimin minimum gerekleridir. Yerel yönetimlere katılım, sorunların daha sağlıklı bir şekilde

belirlenmesini sağlamanın yanında, çözümlerin de daha etkili ve tutarlı olmasını da sağlar (Pustu, 2005: 127).

- Yönetimsel saydamlık; Yerel topluluk tarafından oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin planları, programları, uygulama kararları üzerinde, yerel halkın bilgi edinme hakkının olması lazımdır (Özer, 2000: 135). Bu hakkın kullanılabilmesi için ise, yerel birimler ile halk arasındaki iletişim kanallarının iki yönlü olarak aktif olması gerekir. Bilgilendirilmiş bir kamuoyu katkısı ve görüşü olduğu sürece demokratik yerel yönetimden söz edilebilir (Pustu, 2005: 130). Bu şekilde demokratik yerel yönetim için gerekli olan kamuoyu denetimi yani halk denetimi de sağlanmış olacaktır. Çünkü etkili bir denetim, yönetimde açıklık ve saydamlık ile sağlanabilir (Bayrakçı, 2002: 107).
- Yerel özerklik; Yerel yönetimlere demokratik nitelik kazandıran bir başka unsur da yerel özerkliktir. Genel olarak özerklik, sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içerisinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisidir (Akın, 1997: 115). Yerel özerklik ise, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisidir (Akın, 1997: 115). Yerel özerklikten bahsedebilmek için, yerel yönetimlerin serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları gerekir. Bununla birlikte yerel yönetimlerin mali özerkliğe de sahip olması çok önemlidir (Bayrakçı, 2002: 95). Yerel yönetimlerin mali özerkliği ise, yerel yönetimlerin, merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar, serbestçe harçayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasını ifade etmektedir (Yüksel, 2005: 283).

Demokratik yerel yönetim anlayışı, yönetimsel etkililik ve verimlilik amacına da yararlar sağlar. Yerel yönetim birimleri zamanla kendi

kaynaklarını teslim ettikleri yerel meclisleri ve yerel yöneticileri titizlikle ve daha bilinçli olarak denetlemeye başlarlar. Böylece bu konuda yeterli birikim ve deneyim oluştuğunda ise, yerel otoriteler de azami titizliği göstermek zorunda kalırlar (Özer, 2000: 137).

1.2.2. Yerel Demokrasi

Yerel yönetimler genel kabul gören bir yaklaşımla, demokratik kurumların önde gelenlerinden biri olarak kabul edilir. Bu kurumlar için böyle bir değerlendirmenin yapılması, onların tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkışlarının demokrasi ile olan yakın ilişkisine ve yapıları gereği demokrasi uygulamalarının bu birimlerde daha iyi gözlenebilmesi gerçeğine dayanır (İmga, 2006: 22).

Demokrasi dalgasının devam edebilmesi ve kalıcı bir nitelik kazanması için demokrasinin yerel demokrasiye dönüştürülmesi düşüncesi günümüzde fikir birliği sağlanan konular arasındadır. Demokrasinin, yerel demokrasi niteliği kazanması, demokrasinin tüm kurum ve kurallarının sivil toplum örgütleri ve geniş halk kitleleri tarafından benimsenmesi, vazgeçilmez bir hayat tarzı olarak algılanması, korunması ve demokrasinin bütün kesimler için aynı ölçüler içerisinde istenmesi anlamına gelir (Aykaç, 1999: 2).

Demokrasi kavramının tek bir tanımının olmadığı gibi yerel demokrasi kavramının da tek bir tanımını yapmak zordur. Bunun yanında yerel demokrasi kavramı için demokrasi kavramından daha öte tartışma ve farklı tanımlar söz konusudur (Görmez, 1997a: 67).

Yerel yönetimlerin katılma, etkinlik, demokrasi, özgürlük gibi değerlerle birlikte anılması ve yerel yönetimlerin toplumun demokratikleşmesindeki önemli etkileri yerel yönetim birimlerinin yerel demokrasi olarak adlandırılması ile sonuçlanmaktadır (Görmez, 1997a: 68). Bu bağlamda yerel demokrasi, demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli kılınmasını ifade etmektedir (Gökçe, 1999: 57). Başka bir tanıma göre, demokrasi, halkın kendi kendini yönetmesi olduğuna göre, yerel demokrasi de olabildiği kadar

alt birimlerde halkın ihtiyaçlarına ve isteklerine en etkin cevap verebilen sistemdir (ukurayır, 2002: 253).

Yerel demokrasi halkı doğrudan ilgilendiren, günlük hayatında önemli bir yer tutan gerçek ve somut sorunların gündemlerinin belirlendiği, tartişılıp karara bağlandığı ve uygulamaya konulduğu küçük ölçekli bir dünyadır (Yıldırım, 1993: 90).

Yerel demokrasi açısından da, demokraside olduğu gibi temel ilkeyi katılımın oluşturduğunu söylemek mümkündür. Başka bir deyişle yerel yönetimler de genellikle halk katılımı ile tanımlanmaktadır (Gökçe, 1999:57). Bunun nedeni doğrudan demokrasiyi uygulama imkanının fazla olduğu kurumlar olan yerel yönetimler, yapıları gereği, siyasal katılımın yoğun olarak yaşandığı yönetim birimleri olmalarıdır (İmga, 2006: 24).

Temsil ve katılma kurumları yerel yönetim ile demokrasi arasındaki ilişkinin kilit noktasını oluşturmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimlerde temsilcilerin belli aralıklarla yapılan seçimler sonucu belirlenmesi ile, bir yandan demokrasi güvence altına alınmakta, diğer yandan da temsilcilerin sorumluluğu ve sürekli halk denetimi gibi unsurlar devreye girerek, yerel yönetimlerin demokrasiye en elverişli birimler olduğu varsayımı ortaya çıkmaktadır (itci, 1996: 5). Ancak, demokratik kurumların önde gelen kurumlarından olan yerel yönetimlerin organlarının sadece seçimle oluşacağının öngörülmesi, o kurumlara demokratik nitelik kazandırmaz (Keleş, 1998a: 55). Bu koşulların daha da ötesine gidilerek, gerçek bir halk katılımın sağlanması gerekir. Bu ise, toplumdaki türlü katmanlara katılım yollarını açmakla sağlanmaktadır (Keleş, 1998a: 55-56). Dolayısıyla kararlara katılım sağlandığında, halk ile yönetim arasındaki kopukluk ortadan kalkacaktır. Böylece entegrasyon ve kollektif kararların kabulü kolaylaşıp halk ve yönetim arasında uzlaşma sağlanacaktır (Gökçe, 1999: 57).

Bu bağlamda yerel yönetimlerin, demokratik gelişmeyi, halk katılımını, yerel gelişme potansiyelini harekete geçirmenin ilk ve en elverişli basamakları olarak tanımlanmasının dayanakları olan seçim, temsil ve katılma ilkelerinin hayata geçirilmesi durumunda yerel demokrasiden bahsetmek mümkündür (itci, 1996: 6).

1.2.2.1. Yerel Demokrasinin İlkeleri

Yerel yönetimleri betimleyen en önemli özellikleri temsili demokrasiyi içermeleri ve yerel demokrasi ile iç içe bulunmalarıdır (Tortop, 2006: 27). Bu yönetim birimlerinin demokrasi adına bazı işlevlerini yerine getirip getirmediğini belirlemek için bazı ilkeleri yerine getirip getirmediğine bakılması gerekir. Bu ilkeler ise, “demokratik davranış ilkesi”, “etkinlik ve verimlilik ilkesi”, “sosyal adalet ilkesi” ve “tarafsızlık ilkesi”dir. Bu ilkelere zaman zaman “açıklık ilkesi” de eklenmektedir (Çelik v.d., 2008: 90).

1.2.2.1.1. Demokratik Davranış İlkesi

Yerel yönetimlerin iyi işlemesi ve amaçlarının gerçekleştirilebilmesi sahip oldukları imkan ve yetkilere bağlıdır. Daha önce de belirtildiği gibi, vatandaşlar demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığını yerel yönetimlerde kazanırlar. Bu bağlamda yerel yönetimlere demokratik terbiye kurumları da denilmektedir (Tortop, 1992: 3). Bununla birlikte yerel yönetimlerin merkezi idareye göre vatandaşa daha yakın kuruluşlar olması, vatandaş katılımlarına daha açık kuruluşlardır (Görmez, 1987: 138). Dolayısıyla yerel yönetimlerin kararlarını etkileme olanağını yerel halka veren katılım süreci, halkın denetiminin etkinliğini de artırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırmaktadır (Özer, 2000: 135). Ancak yerel yönetimler her zaman halkın katılımına açık olmayabilir. Bu yüzden bu kurumların katılımı kolaylaştıran uygulamalar da yapmaları gerekir (Görmez, 1987: 138).

Yerel meclisler, küçük yerleşim yerlerinde yaşayan vatandaşlar ile karşılıklı etkileşim içinde bulunmanın en iyi aracıdır. Buradaki temsilciler halkın isteklerine kulak vermek ve bu istekleri değerlendirerek bir sonuca bağlamak zorundadırlar. Bu demokratik alışkanlık ve yöntem iyi işletebildiği sürece, ulusal meclislerde de başarı sağlanacaktır (Tortop, 1992: 3).

1.2.2.1.2. Etkinlik Ve Verimlilik İlkesi

Yerel yönetimler hizmetlerdeki başarıları ile anlam kazanmaktadır. Bu başarı daha çok yerel halkın ortak ihtiyaçlarının en etkili ve verimli bir şekilde giderilip giderilemeyeceği ile yakından ilgilidir. Bu sebeple bu kurumlar çalışmalarında modern yöntemlerden yararlanmak mecburiyetindedir (Çelik v.d., 2008: 91). Özellikle personel alımında yetenekli ve nitelikli personel seçmek zorundadırlar. Yetenekli ve nitelikli personel sayesinde etkin ve üretken hizmet verebilirler (Tortop, 1992: 4).

Bunun yanında yerel yönetimler tüm o yöredeki vatandaşlara eşit işlem yapma ve tarafsız davranmak zorundadır. Bu bir zorunluluk olduğu kadar ahlaki bir görevdir. Etkin ve eşit davranma yöntemi, seçilmiş yöneticiler başta olmak üzere, birimde çalışanların tutumuna da bağlıdır. Bu yüzden bir yandan iyi yetişmiş personel seçmeye önem vermenin yanında personeli hizmet içinde eğitmeye, onları en yeni usul ve yöntemler ile yetiştirmeye önem verilmelidir (Tortop, 1992: 4).

Yerel yönetimlerde etkinliğin artırılması için bazı girişimlerde bulunmanın yararlı olacağı belirtilmiştir. Bunlar (Çelik v.d., 2008: 91):

- En uygun hizmet alanı sınırı belirlenmeli,
- Kaynak israfını azaltmak için yerel yönetimlerin sayısı azaltılmalı,
- Yerel birimlerden her birine uzman oldukları işler bırakılmalı,
- Yerel yönetimler etkinlik sağlamak amacıyla birlikler biçiminde üst birimler oluşturarak her konuda yardımlaşma yoluna gitmeleri gibi girişimler söz konusudur.

1.2.2.1.3. Sosyal Adalet İlkesi

Yerel yönetimler, insan haklarına saygılı olmanın yerel düzeydeki güvencesi olarak görülmektedir. Bu yüzden bölge sınırları içerisinde, hiç kimseye ikinci sınıf insan muamelesi yapmadan vatandaşlar arasında birlik

ve beraberlik düşüncesinin oluşturulması ve geliştirilmesi için adaletli davranmak zorundadırlar (Çelik v.d., 2008: 92).

Yerel yönetimler her türlü ayırıcı işlemlerden kaçınmalıdır. Her türlü ideolojik saplantının dışında o bölgede yaşayan insanların karşılıklı yardımlaşma ve yardımsever duygular içinde beldelerini geliştirmek, huzur ve güvenliğe kavuşturmak en önemli görevleridir (Tortop v.d., 2006: 66).

Dünyadaki ekonomik buhran sonucu, gelir düzeyi düşük insanların sayıları gittikçe artmaktadır. Bu suretle yerel yönetimlerin yararlandıkları gelir kaynakları da azalmaktadır. Ancak, buna karşılık yerel yönetimler, yerel işsizliğin önlenmesi ve sosyal hizmetlerin gereği gibi yürütülmesi için çaba sarf etmelidirler (Tortop, 1992: 5).

1.2.2.1.4. Tarafsızlık İlkesi

Bu ilkeye göre, yerel yönetim birimleri temsil ettikleri bölgedeki tüm vatandaşlara eşit düzeyde hizmet vermelidir. Seçilmiş temsilciler, her ne kadar belli bir siyasal partinin adayı olarak seçime girseler de seçildikten sonra yerel halkın tamamına hizmet sunmak durumundadırlar. Bu da uzun vadede seçilenlerin yararına bir durumu ifade etmektedir. Personel seçimlerinde de tarafsızlık ilkesi gözetilerek, yönetimde başarı sağlanabilir (Çelik v.d., 2008: 93).

Ayrıca yerel yönetimlerin yönetiminde etkinlik ve tarafsızlık, yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilecek yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasına bağlıdır (Tortop, 1992: 5). Çünkü merkezi idareden aktarılan bağış ve yardımlar yerel yönetimleri merkezi idareye bağımlı kılmaktadır. Özellikle gelir, servet ve emlak vergileri gibi vergilerin yerel yönetim geliri olması mali özerklik açısından çok önemlidir (Görmez, 1997a: 74).

1.2.2.1.5. Açıklık (Şeffaflık) İlkesi

Yerel yönetimlerin karar verme ve uygulama süreçleri ne kadar açık olursa, halk katılımı ve denetimi de o kadar sağlanmış olacaktır (Çelik v.d., 2008: 92). Yerel yönetimlerin planları, programları, uygulama kararları hakkında, yerel halkın bilgi edinme hakkının olması gerekmektedir. Böylece, yerel halk yerel yönetimlerde meydana gelen gelişmelerden haberdar olma ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurma olanağına sahip olacaktır (Tortop v.d., 2006: 27). Halkın bilgilendirilmesi açısından iki yol önemlidir. Birincisi, yerel halkın bilgi edinme hakkının olmasıdır. İkinci yol ise, yerel yönetim birimlerinin kendi girişimlerini “tanıtım” yoluyla halka duyurmasıdır. Bazı merkezi hükümetler yasalarında bu tür bilgilerin halka iletilmesini zorunluluk haline getirmiştir. Örneğin, Türkiye’de belediyeler imar planlarını kopyalayarak dileyenlere ücreti karşılığında vermelidir (Çelik v.d., 2008: 92).

1.3. YEREL YÖNETİMLERDE ÖZERKLİK VE YEREL ÖZERKLİK

Daha önce de belirttiğimiz gibi demokratik bir yerel yönetim öncelikle halkın katılımına ve halkın denetimine açık ve şeffaf olmalıdır. Aynı zamanda demokratik yerel yönetim özerk olmalıdır (Bayrakçı, 2002: 94). Günümüzde demokratik ilkelerden biri olarak kabul edilen özerklik ve bunun yanında yerel özerklik kavramları aşağıda açıklanmaya çalışılacaktır.

1.3.1. Özerklik Kavramı

Yetkilerin tek elde toplanması, kararların üst düzeylerde merkezi yönetimce alınması, yürütmeyi geciktirmede ve hizmetlerin yürütülmesinde aksamalara neden olmaktadır. Bu yüzden özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını azaltmak için düşünülen bir yönetim şeklidir (Tortop, v.d., 2006: 53).

Özerklik, bir toplumda demokratik hükümet etmenin gerçekleşmesinde, insan hak ve hürriyetlerinin korunmasında bazı kurumlar için temel unsur sayılmakta ve bazı hizmetlerin bu kurumlar aracılığıyla yürütülmesinde, ülke çıkarları yönünde yarar görülen yönetim şeklidir (Tortop, 1991: 3).

Sözlük anlamıyla özerklik (otonomi) kavramı; Bireylerin, grupların, örgütlerin, kurumların, bölgelerin ve devletlerin, gerçek ve tüzel kişilerin haklarını ihlal etmeden ulusal ve uluslar arası hukuk bağlamında, kendilerini ilgilendiren konularda hedefler tayin ederek, kararlar oluşturma yetkisi şeklinde ifade edilmektedir (Çelik v.d., 2008: 94-95).

Özerklik kavramı, bir toplumun, kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkını ifade etmektedir (Aydemir, 2001:36).

Yerel yönetimler bakımından özerklik kavramı ise, Anayasa ve yasaların belirlediği sınırlar çerçevesinde kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının halkın faydasına olacak şekilde, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında gerçekleştirilme yetkisi olarak tanımlanmaktadır (Çelik v.d., 2008: 95).

Özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler. Bununla birlikte, karar alacak makamlar hiçbir baskı altında kalmadan karar organlarını oluştururlar. Karar alma özgürlüğünün gerçekleşmesi, karar organlarının serbest oluşumuna bağlıdır. Ancak, özerklik için yalnız özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir (Tortop, 1991:3). Bir kuruluşun özerk olabilmesi için kesin karar alma yetkisi dışında aşağıdaki koşullara da sahip olması gerektiği savunulmaktadır (Çelik v.d., 2008: 95).

- Organların bağımsızlığı; özerk bir yönetimin organları seçimle işbaşına gelmelidir. Bu koşul özerkliğin en önemli koşuludur.
- Mali olanakların bulunması; kuruluşlar, kendilerine yeterli parasal olanaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar (Çelik v.d., 2008: 95). Yani yerel yönetimler harcamalarında merkezi idarenin baskısı olmadan harcama yapmaya yetkileri olmaları gerekmektedir (Tortop, 1991:3).

Bu koşullar dikkate alındığında yerel özerklik, bir yerel topluluğun, yerel nitelikteki işlerini, kendi başına, kendi organları ile yürütmesi ve buna imkan verecek mali kaynaklara sahip olması olarak da ifade edilebilir (Ökmen, 2006: 56).

1.3.2. Yerel Özerklik Kavramı

Yerel özerklik, yerel nitelikteki kamu işlerinin daha iyi görülmesi, katılımcı demokrasinin yaşama geçirilmesi, korunması ve güçlendirilmesi doğrultusunda, yerel halkın, yerel nitelikteki işleri kendi sorumlulukları altında, özgürce seçtikleri organlar aracılığı ile uygun kaynaklara kavuşabilme durumudur (Çelik v.d., 2008: 95).

Bir başka tanıma göre, özerk yerel yönetim; politik-yönetimsel sistemin mekansal olarak sınırlandırılmış parçalarının, alternatifler arasından seçerek zorunlu kararları hazırlamak, bunları karara bağlamak ve uygulamasını gerçekleştirmek için harekete geçen eylemleri ifade etmektedir (Alodalı v.d., 2007: 2).

Türkiye'nin de kabul etmiş olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 3.maddesinde yerel özerklik; "Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır" şeklinde açıklanmaktadır. Maddenin devamında yerel yönetimlerin bu hakkı doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelere oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanacakları belirtilmiştir.

Yerel özerkliğin başlıca iki anlamı söz konusudur. İlki, yerel yönetimlerin özerkliğidir, diğeri ise, yerel halkın özerkliğidir. Bu iki anlamda özerkliğin sonuçları ise şöyledir (Yüksel, 2005: 275):

Yerel yönetimlerin özerkliği anlamındaki sonuçları;

- Merkezin ve yerel yönetim birimlerinin ayrı ayrı işlevlerinin bulunması,
- Yerel yönetimin, mali durumunu güçlendirici mali önlemlerin alınması,
- Merkezin yerel yönetim birimleri üzerindeki denetimin sınırlı ölçülere indirilmesidir.

İkinci anlamda;

- Yerel birimlerin etkinliklerinin yerel organlar tarafından belirlenmesi,
- Yerel yönetimin, merkezi yönetimden ziyade, o yerel topluluğu oluşturan halk tarafından denetlenmesidir.

Yerel özerkliğin hizmet ettiği temel amaçlar ise şöyle belirtilebilir (Yıldırım, 1993: 149):

- Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetime yetki ve esneklik vermek,
- Yerel yönetimlere kendi koşul ve ihtiyaçlarına göre yönetim yapısı ve biçimini belirlemesine imkan vermek,
- Yerel yönetimleri merkezi yönetimin karışmalarından korumaktır.

Özerklik kavramının, siyasi, idari ve mali anlamda olmak üzere üç boyutu vardır.

Siyasi anlamda özerklik, yerel yönetimlerin kendileri ile ilgili konularda kanun çıkarabilmelerini ifade eder. Siyasi anlamda özerklik kavramının kamu yönetimi yazınındaki karşılığı siyasi adem-i merkeziyet olup, genelde konfederasyon, federasyon şeklinde örgütlenmiş devletler için geçerlidir (Bayrakçı, 2002: 95).

İdari anlamda özerklik, özerk kuruluşların kendi seçilmiş organları aracılığıyla merkezi yönetimin müdahalesi olmadan serbest olarak karar alabilmelerini ifade etmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2005: 32). Dolayısıyla idari özerkliğin iki koşulu vardır. Bunlardan biri, yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesi; diğeri ise, bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmesidir (Yüksel, 2005: 281).

Mali anlamda özerklik ise, yerel yönetim birimlerinin ayrı mal varlığına ve serbestçe kullanabilecekleri kaynaklara sahip olmalarını ifade etmektedir

(Keleş, 1998a: 46). Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık, bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip olmasına bağlıdır. Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının yetersizliği, özerkliklerinin sınırlandırılmasına, merkezi yönetim müdahalesinin artmasına neden olur (Yüksel, 2005: 283).

Özerklik ile gelir arasında önemli bir bağlantı söz konusudur. Özerk bir yerel yönetim kurumu için sadece karar alma yetkisine sahip özerk organların varlığı yeterli değildir. Yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olması ve bu gelir kaynaklarının oranlarını ve miktarlarını saptama yetkisine de sahip olmalıdırlar (Tortop, 1993: 3). Dolayısıyla yerel özerkliğin anlam kazanması için yönetsel özerkliğin yanında mali özerkliğin de mutlaka temini gereklidir. Çünkü mali özerklik olmadan yönetsel özerklik de çok yalın kalmaktadır (Çevikbaş, 1995: 76).

Yerel yönetimlerin özerkliğinin bazı temel kural ve şartları vardır. Bunlar şöyle belirtilebilir:

- Özerk yerel yönetimler; yerel topluluğun ihtiyaçlarını karşılayan hizmetleri yerine getirmek için kurulmuş, ayrı tüzelkişiliğe sahip olan kuruluşlardır (Coşkun, 1999: 101). Bunun yanında özerk yerel yönetim ilkesi, temel ilkeleri ile anayasa ve yasalarda yer almalıdır (Akın, 1997: 115).
- Bu kuruluşlarda, karar ve yürütme organları seçimle iş başına gelirler (Coşkun, 1999: 101). Özerkliğin en önemli koşullarından bir tanesi olan yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesi, merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin bağımsızlığını sağlayan en önemli unsurdur (Bayrakçı, 2002: 96).
- Özerk yerel yönetimler karar serbestliğine sahiptirler. Yani idari özerklikleri söz konusudur (Coşkun, 1999: 101). Bu kuruluşlar tarafından alınan kararlar, üst makamların ön iznine ya da onayına bağlı olmamalıdır (Tortop, 1991: 5).
- Yerel yönetimler, serbestçe toplayabilecekleri halkın gereksinimleri doğrultusunda serbestçe harcayabilecekleri gelir kaynaklarına sahip

olmalıdırlar (Coşkun, 1999: 101). Yerel yönetimler, kendilerine yeterli gelir kaynakları sağlandığı ölçüde özerktirler. Bu gelir kaynaklarını kendi ihtiyaçlarına göre belirleme imkanına sahip olmalıdırlar. Çünkü sadece devletin verdiği yardımlarla yönetilen bir yerel yönetim biriminin çalışmalarının kapsamı büyük ölçüde sınırlanmaktadır (Tortop, 1991: 6).

Yerel özerklik ilkesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yerel etkinlik ve kontrolün artırılmasını içeren düzenlemeler getirirken bazı sınırlamalara da tabi olmaktadır. Bu sınırlamalar ise şöyledir (Yıldırım, 1993: 150):

- Belli durumlarda yerel yetkililerin girişimleri için merkezi yönetimin onayının alınması,
- Merkezi ya da bölge vb. anayasa ve yasalara aykırı kuralların yerel yönetimler tarafından yerine getirilememesi,
- Yerel topluluğu aşan bazı düzenlemelerin ya da merkezi veya bölgesel yönetimleri etkileyebilecek (tüketicinin korunması, genel ulaşım planlaması gibi) düzenlemelerin salt yerel yönetimler tarafından yapılamaması gibi sınırlamalar söz konusudur.

Bununla birlikte özerkliğin boyutları Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde kalır. Yasaları olumsuz yorumlayarak ülke çıkarlarına uymayan kararlar almak ve bu doğrultuda uygulamalar yapmak özerklikle bağdaşmamaktadır (Tortop, 1991: 4). Özerlikten amaç, hizmetlerin kalitesini artırmak, hizmetlerin basit, hızlı, ucuz yerine getirilmesini sağlamak ve gereksiz personel ve malzeme kullanılmasını önlemektir (Yüksel, 2005: 275). Dolayısıyla özerkliğin amacı kişisel çıkarlar ve ayrıcalıklar tanımak değildir. Karar alma serbestisinin ve serbestçe organ oluşturma yetkisinin tanınmasında asıl amaç hizmete yöneliktir (Tortop, 1991: 4). Özerklik belirlenen çerçeve dışında kullanılırsa, özerlikten beklenen yararlar sağlanamaz. Özerklik tam tersine sonuçlar vererek, özerk kurumlar kişisel tutum ve davranış içine girip, kaynaklar israf edilir, personel politikası amacından saptırılabilir (Tortop v.d, 2007: 411).

Yerel özerklik kavramı ve ona dayanan yerel yönetim birimlerinin gerçek niteliğine ilişkin algılamalar bazen egemenlik kavramı ile karıştırılmaktadır. Oysa egemenliği kullanmaya yetkili birim devletlerdir, dolayısıyla yerel yönetimler doğası gereği egemenliği kullanmaya sahip değildirler (Keleş, 1998a: 54-55). Ayrıca, bir kısım kamu hizmetlerinin daha etkili, hızlı ve dengeli yürütülebilmesi için siyasal erkin, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında ülkeden ülkeye değişen ölçütler doğrultusunda paylaşılması söz konusudur. Bu ölçütler ise, tarihsel gelişme süreci, devletin siyasal ideolojisi, ekonomik ve sosyal anlayışlar ile kamu hizmetlerinin etkinliğini öngören yarırcı ilkelerdir (Mahmutoğlu, 2004: 228).

Yerel özerklik bağımsızlık anlamına da gelmemektedir. Çünkü yerel yönetimler, yönetimde birliği sağlama yönünden, yasanın öngördüğü ölçüde genel yönetimin denetimi altındadır. Hizmetlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmüş olması hizmetlerin tümünde uyum ve birlik içinde yürütülmesinin sorumluluğunu taşıyan devletin bu alandaki ana sorumlu olma niteliğini ortadan kaldırmaz (Akın, 1997: 117). Özerk kuruluşların denetimi, hizmetlerin gereği gibi görülmesinde etkin bir araçtır. Denetim sayesinde devlet hizmetleri ile çelişkiye düşen, birliği, bütünlüğü bozan ve hizmetlerin sürekliliği ilkesini zedeleyen uygulamalara engel olunmaktadır. Burada temel ilke, denetimin özerk kuruluşun kendi oluşturduğu organlar tarafından yapılmasıdır (Tortop v.d., 2006: 54). Ancak, bazen yerel yönetimlerin ülkenin yararları ve yerel halkın çıkarlarına aykırı eylem ve işlemlerde bulunabilmeleri de söz konusu olabilmektedir. Bu yüzden merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde "idari vesayet" adı verilen gözetim ve denetim uygulamaktadır (Akın, 1997: 117). İdari vesayet denetimi, merkezi idarenin, yerel yönetimler ve hizmetsel kuruluşlar üzerindeki denetimdir (Odyakmaz v.d., 2006: 285). Bu denetimin amacı, yerel yönetimlerin devletin amaçlarına uygun hareket etmelerini, siyasal bakımdan devletin birliğini tehlikeye düşürmemelerini, görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini ve yönetimin bir bütün içinde çalışmasını sağlamaktır (Coşkun, 1999: 103).

Ancak günümüzde yerel özerklik kavramı ile idari vesayet kavramının bağdaşmadığı düşünülmektedir. Bu düşüncenin nedenleri olarak (Coşkun, 1999: 103):

- İdari vesayet yetkisinin, merkezi idareye yerel yönetimlerin yetkilerini istediği gibi sınırlandırma veya kullandırmama gücü vermesi,
- İdari vesayetin, merkezi yönetimin yerel kurumlar üzerinde keyfi işlemlerde bulunmasına sebebiyet vermesi,
- Bu yetkinin, merkezi yönetimin yerel yönetimler arasında taraf tutabilmesi ve kaynakları kendine yakın olan yönetimlere aktarabilmesi gibi nedenler ifade edilmiştir.

İdari vesayet ile yerel özerkliğin bağdaşmadığı konusunda bir başka görüşe göre, yerel özerkliğin tersi durumun vesayet olduğu ve vesayetin, bağımlılık ilkesinin güçlü olduğunun bir göstergesi olduğu belirtilmekte (Keleş, 1995a : 253), vesayet yetkisinin arttıkça özerklik alanının daralacağı, denetim azaldıkça ise özerklik alanının genişleyeceği ve idari vesayet yetkisinin katı bir şekilde uygulanması halinde özerkliği zedeleyeceği vurgulanmaktadır (Çelik v.d., 2008: 100). Bununla birlikte vesayet denetiminin gevşek tutulması halinde, yönetimin bütünlüğünün bozulacağına, keyfiliğe, düzensizliğe yol açacağı belirtilmektedir (Çelik v.d., 2008: 100). Dolayısıyla idari vesayet ile yerel özerklik arasında bir denge kurulmalıdır. Vesayet yetkisi ile özerklik arasında denge kurulurken aşağıdaki durumlar göz önünde bulundurulmalıdır (Özer , 1993: 29):

- Yerel organın kararı hemen uygulanabiliyorsa veya vesayet makamı belli bir incelemeden sonra kararı hukukilik yönünden incelemek üzere yargı yerine gönderiyorsa vesayet hafiftir.
- Yerel organın kararı üzerinde vesayet makamı, yürütmeyi ertelemek veya onamak yetkisine sahip ise ağır bir vesayet söz konusudur.
- Vesayet makamı, yerel yönetim organlarının yerine geçerek kendiliğinden karar alma durumunda ise artık yerel yönetimlerin özerkliğinden söz etmek mümkün değildir.

Günümüzde her ülkede kamu hizmetlerinin yürütülmesi merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmaktadır. Yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak için ortaya çıkan yerel yönetim birimleri bugün hemen hemen her ülkenin anayasalarında düzenlenmiş birimlerdir. Bu birimlerin karar organları doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bununla birlikte yerel yönetim birimleri ayrı bütçeye ve malvarlığına sahip tüzel kişilerdir. Günümüzde yerel yönetimler her geçen gün güçlenen ve etkinliklerini artıran demokratik ve özerk kuruluşlardır.

Yerel yönetimler, görevlerini gereği gibi yerine getirmeleri, hizmetleri etkin, hızlı ve kaliteli bir şekilde yürütmeleri için öncelikle demokratik olmalıdır. Yani yerel yönetim halkın kendini demokratik yöntemlerle yönetmesine imkan vermelidir, halkın katılımına ve denetimine açık olmalıdır. Bununla birlikte yerel yönetim birimlerinin idari özerklikleri yanında mali özerklikleri de artırılmalıdır. Ancak özerkliğin kötüye kullanılmaması için de yerel yönetimler üzerinde denetim uygulanmalıdır. Uygulanacak bu denetim yerel yönetimlerin demokratik ve özerk niteliklerini zedelemeyecek bir nitelikte olmalıdır. Dolayısıyla hem özerkliğin kötüye kullanılmasını önleyerek hem de aşırı denetimi kısıtlayarak yerel yönetimler üzerinde uygulanacak denetim dengeli bir şekilde olmalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

2.1. OSMANLI'DAN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİM SÜRECİ

2.1.1. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler

Türkiye'de yerel yönetimlerin geçmişi fazla eskilere gitmemektedir. Yerel idareler Tanzimat döneminde ve esas itibariyle 1854 yılından sonra oldukça yavaş bir gelişme izleyerek kurulmuşlardır. Tüm hukuki niteliklere sahip yerel yönetimlerin kuruluşu ise Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilmiştir (Nadaroğlu, 2001: 167). Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetler kadılık kurumu, vakıf, lonca ve mahalle gibi kurumlar tarafından yürütülmüştür. Bu kurumlar Türk- İslam ve Anadolu medeniyetlerine dayanan geleneksel bileşimi ifade etmektedirler (Kılıçer, 1990: 16).

Osmanlı şehir yönetiminin temel özelliği, bunun merkezi idarenin iktidar alanına giren kamusal bir iş olması ve merkezden atanan görevliler tarafından yürütülmesiydi. Vali, sancakbeyi, beylerbeyi ve zaim gibi görevlilerin başlıca yetkileri, kentin güvenliğinin sağlanması ve kolluk hizmetleriydi (Türe, 2000: 34). Dolayısıyla bu dönemde Osmanlı Devleti'nin yönetici sınıfın eğilimleri kadar toplumun yaşam tarzı da, demokrasiden ve geniş siyasal katılımdan uzaktı. Adalet ve iyi yönetim kavramı yönetilenlerin yönetime katılmasıyla ilgisiz bir anlam taşımaktaydı (Ortaylı, 2000: 11).

Kadılık kurumu İslam medeniyetine özgü bir kurumdur ki, Osmanlı Devleti'nde en geniş haline rastlanmaktadır. Kadılık kurumu, Osmanlı Devlet yönetiminin temelini meydana getirmektedir. Osmanlı şehir yönetiminde, adli, idari ve beledi işlevler birbirinden ayrılmamıştı ve bu görevleri kadı yerine getirmekteydi (Ökmen, Yılmaz, 2009: 103). Kazanın başı olan kadı, hem şer'i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı, hem de merkezi yönetimin

temsilcisiydi. Aynı zamanda, yerel ve beledi konularında birtakım kuralları koyarak, uygulamada kanun ve nizamın bıraktığı boşlukları da doldurmaktaydı (İmga, 2006: 29-30). Kadının görevlerini yerine getirirken subaşı, naib, imam, muhtesip, çöplük subaşı ve mimarbaşı gibi yardımcılarını bulmaktaydı.

Kısacası kadınlar belirli sürelerle tayin edildikleri idari birimlerde, yürütmeye ile ilgili bir çok görevi yerine getiren ve devletin doğrudan doğruya kendisi ile muhatap olduğu, günümüzde belediyeler tarafından yerine getirilen bir çok görevi ifa eden bir yerel yönetici görünümündeydi (Yörükoğlu, 2009: 4).

Bunların yanı sıra Osmanlı Devleti'nde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde görev alan bir diğer önemli kurum vakıflardır. Vakıflar, belirli bir malın kamu yararına yönelik hizmet ya da hizmetlerde sürekli olarak kullanılması için padişah ve aileleri ile varlıklı kişilerin mallarını hayır amacıyla bağışlaması sonucunda doğmuştur (Ulusoy, Akdemir, 2005: 153). Vakıflar günümüzde belediye ve bayındırlık hizmetleri ile ilgili önemli bir bölümünü üstlenmişlerdi. Camiler, mescidler, medreseler, imaretler, hamamlar, çeşmeler, köprüler, hanlar, kervansaraylar tümü vakıf eserleriydi (Vural, 2004: 182). Böylece sosyal ve kültürel hayata da katkıda bulunmuşlardı. Bununla birlikte birtakım şehircilik hizmetlerinin yanında su ve kanalizasyon hizmetleri de vakıflar tarafından sunulmaktaydı (Göksu v.d., 2009: 13).

Mesleki gruplaşmalardan doğan loncalar, hiyerarşik yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleri olup bir bakıma yerel sivil toplum örgütleriydiler. Loncanın başında bulunan "esnaf şeyhi" veya "esnaf kethüdası", esnaf tarafından seçilir ve kadı tarafından sicile kaydedilmekteydi (Türe, 2000: 36).

Loncalar, çarşı bölgesinde ekonomik hayatı ellerinde tutarken aynı zamanda bu mekanlarda bazı yerel hizmetleri de yürütmeleri bakımından şehirdeki önemli beledi aktörlerden biri konumundaydı. Üretim, tüketim ve piyasa kavramlarının kontrolünü elinde tutan mesleki kuruluşlarıydı (Oktay, 2008: 133, Yörükoğlu, 2009: 6). Loncaların başlıca görevleri, üyelerinin mesleki faaliyetlerini düzenlemek (kalite kontrolü- fiyatların saptanması vb.)

ve lonca şeyhleri vasıtasıyla merkezi idare ile halk arasında aracılık rolü yapmaktı (Yörükoğlu, 2009: 6). Böylece hem kendi teşkilatlanmalarının gereği olarak üyeleri arasında düzeni sağlamak hem de merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak görev yapmaktaydılar (Yörükoğlu, 2009: 6).

Osmanlı yönetiminin idari teşkilatında “mahalle” de önemli bir yere sahip olmuştur. Mahallenin herkes tarafından kabul edilen bir tanımı olmamakla birlikte sözlük ve diğer referanslarda, bir kentin ya da kasabanın belli sınırlarla ayrılmış, kendi başına yaşama imkanları olan en küçük yerleşme yeri olarak tanımlanmaktadır (Vural, 2004: 184). Mahalle yönetiminin başı olan imamlar, mahallenin düzeninden, halk arasındaki ahenk ve barıştan sorumluydular. İmamlar, kadı tarafından tayin edilirdi. Dini hizmetleri yerine getirmekle birlikte, idari ve beledi işlerde devlete yardımcı bir konumları söz konusuydu (Oktay, 2008: 134).

Ancak, belediye hizmetlerini yürüten bu kurumların ayrı bütçeleri, karar organları ve personeli olmadığından bu dönemde modern anlamda yerel yönetim teşkilatından söz edemeyiz (Ulusoy, Akdemir, 2005: 154).

3 Kasım 1839 Gülhane Hatt-ı Humayun’un ilanı ile başlayan ve 1876 yılına kadar uzanan Tanzimat, geleneksel örgütlenmelerin “tanzim” edildiği, batılılaşma yönündeki reformların olduğu, Avrupa’nın üstünlüğünü esas alan bir değişmeyi ifade eden bir dönem olmuştur (Yörükoğlu, 2009: 7). 19.yüzyılda Türkiye’de tarımda ve sanayide önemli değişimler meydana gelmiştir. Bu değişiklikler nedeniyle mahalli grupların eyalet yönetimine bir ölçüde katılmaları bir gereklilik olmuştur (Ortaylı, 2000: 17).

Dolayısıyla modern belediyelerin kurulması, bir yandan devletin askeri ve iktisadi yönden gerilemesi gibi iç etkenler diğer yandan hukuki, idari ve sosyal alanda Avrupalı kurumların Batılı ülkelerce Osmanlı Devletine dayatılması gibi dış etkenler sonucunda Tanzimat sonrası döneme rastlar (Bilgiç, 2007: 101).

Böylece Tanzimat’ın ilk yıllarında ilk olarak mali işlerin, valilerin, yerel ayan ve eşrafın elinden alınması ve kötü uygulamalara ve yolsuzluklara son verilmesi amacıyla, taşraya vali derecesinde yetkili “muhassıl” adında bir maliye memuru atandı ve kendisine yardımcı olacak “muhassıllık meclisleri”

kurulması öngörüldü. Bu meclislerin üyelerinin bir kısmı o yörenin kamu görevlilerinden (kadı, müftü, asker zabiti), bir kısmı da seçilmiş kişilerden meydana gelmekteydi (Eryılmaz, 2002b: 8). Bu seçim usulu kuşkusuz halkın büyük çoğunluğunun katılmasını sağlamaktan uzaktır (Ortaylı, 1985: 234) ancak Türk yönetim tarihinde seçim olayı, muhassıllık meclislerinin kurulmasıyla başlamıştır denilebilir. Muhassıllık kurumu, bir yerel yönetim birimi değildi, daha çok mahalli idare kurulu niteliğinde bir ogandı, ancak yerel yönetim tecrübesinin ortaya çıkması açısından da önemli bir girişim olduğunu söyleyebiliriz (Eryılmaz, 2002b: 8).

Tanzimat reformlarıyla ortaya çıkan, yasallaşmış ve kurumsallaşmış mahalli yönetim geleneği özünde merkezi hükümet kadrolarının merkeziyetçi eğilimlerini taşımıştır. Merkeziyetçilik düşüncesinin ileri düzeyde olduğu bu dönemde kurulan mahalli idare birimleri de merkezi hükümetin etkisi altında kalmıştır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 155).

Kırım savaşı sonrasında ilk modern şehir yöneticiliği alanında adımlar atılmıştır. Bu amaçla 1854 yılında İstanbul'da İstanbul Şehremaneti kurulmuştur (Ulusoy, Akdemir, 2005: 155). Şehremaneti; şehirde zaruri ihtiyaç maddelerinin sağlanması ve bulundurulmasına dikkat etmek, tarh koymak ve uygulanmasını sağlamak, yol ve kaldırımları yapmak ve onarmak, temizlik işleri yapmak, esnafın kontrolünü yapmak, maliyeye ait olan vergi ve resimleri toplamak ve hazineye teslim etmek gibi görevleri yerine getirmekteydi (Ortaylı, 2000: 134).

Günümüzdeki büyükşehir belediyesinin misyonuna benzer bir misyon üstlenen şehremaneti, "şehremini", "şehremaneti meclisi" ve "cemiyeti umumiye" olmak üzere üç organdan oluşmaktaydı (Göksu v.d., 2009: 14).

İstanbul Şehremanetine bir çok yetkiler verilmiştir. Fakat bu yetkiler aynı zamanda merkezi hükümetin onayına tabi olmaktadır. Dolayısıyla bu durum örgütü daha baştan işleyemez duruma getirmiş buna bir de mali kaynakların yetersizliği eklenince kendisinden beklenen görevleri icra edememiştir (Yörükoğlu, 2009: 9).

1857 yılında düzenlenen bir nizamname ile İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılması öngörülmüştür ancak, Altıncı Daire-i Belediye olarak

adlandırılan Beyoğlu Galata semti dışında bu yapı uygulanmamıştır (Ortaylı, 2000: 141). Böylece belediye yapılanmasının ilk örneği gayrimüslimlerin ve yabancıların çoğunlukta yaşadığı Galata ve Beyoğlu bölgesinde hayata geçirilmiştir (Göksu v.d, 2009: 14). Dairenin temel görevleri olarak temizlik, su yolu bakım ve onarımı, aydınlatma, fiyat kontrolü, itfaiye, kendisine ayrılan gelirleri toplama ve bir kısım yargı işeriydi (Türe, 2000: 39).

1867 tarihinde Beyoğlun'da uygulanan belediye modelinin bütün İstanbul'a uygulanması kararlaştırılmış ancak sadece dört tanesi kurulabilmiştir (Kılıçer, 1990: 18).

Osmanlı döneminde belediyeler alanında son önemli düzenleme 1910 yılında çıkarılan "Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakında Kanun-u Muvakkat" ile yapılmıştır. Bu kanun ile belediye daireleri kaldırılarak 9 belediye şubesi kurulmuş, şehremaneti meclisi yerine encümen kurulmuştur. Bu statü, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'na kadar uygulanmıştır (Türe, 2000: 39).

Osmanlı İmparatorluğu'nda değişik tarihlerde yerel yönetimlere ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bunlara örnek olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1871 tarihli İdare-i Ummumiye gösterilebilir (Koçak, 2008: 21). Vilayet nizamnamesi ile, illerde genel yönetimin dışında, "il özel yönetimi"nin bulunması da öngörülmüştür. Bugün İl Genel Meclisi denilen organ, Meclis-i Umumi adıyla kuruluyordu. Meclisin başkanı ise, merkezi yönetim tarafından atanan valiydi (Keleş, 1998a: 125).

Vilayet örgütünü yeniden düzenleyen 1871 tarihli Nizamname ile vilayet, sancak ve kazaların merkezi olan her şehir ve kasabada belediye işleri için bir belediye meclisi kurulacağı belirtilmiş ancak, bu meclisler fazla varlık kazamamışlardır (Türe, 2000: 39).

Meşrutiyetin ilan edildiği 1876-1877 yılları, Türk belediyeciliği açısından yeni uygulamalar için bir başlangıç olmuştur. Türk Anayasa tarihi içinde, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'deki ilkelerin az çok farklarla her zaman yürürlükte kaldığı görülür. Bu ilkelere göre, belediye işleri, İstanbul'da ve taşrada, seçimle oluşturulacak belediye meclisleri eliyle yönetilecek ve bu meclislerin oluşum biçimleri ve üyelerinin nasıl seçileceği özel yasalarla

belirlenecekti (Keleş, 1998a: 128). Kanun-i Esasi vilayet yönetimiyle ilgili hükümler de taşımaktaydı. Buna göre vilayetlerin yönetimi “tevsi- mezuniyet” (yetki genişliği) ve “tefrik-i vezaiif” (işbölümü ve görevlerin ayrılığı) ilkelerine göre yönetilecekti (Türe, 2000: 40).

Bu dönemde İstanbul için çıkartılan Dersaadet Belediye Kanunu ile ilk defa tek dereceli seçim esası getirilmiş, demokratik sistemin en önemli ilkeleri olan gizli oy ve açık tasnif ilkeleri benimsenmiştir (Eryılmaz, 2002b: 10-11). Vilayetler için çıkartılan Vilayet Belediye Kanunu ile, her kent ve kasabada birer belediye örgütü kurulması öngörülmüştür (İmga, 2006: 39). Bu kanunlarla Osmanlı devletinde belediye yönetsel bir varlık olmaktan da öte, adeta bir tüzel kişilik kazanmıştır (Ortaylı, 1985: 242).

2.1.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimler

Osmanlı Devleti dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyetin ilan edilmesiyle beraber fazla değişikliğe uğramadan devam etmiştir. Devletin birliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girer düşüncesiyle yerel yönetimlere idari ve mali özerklik vermekte hep temkinli davranılmış ve yerel yönetimlere merkezin politikalarına yardımcı ve destek verici kurumlar olarak bakılmıştır (Koçak, Ekşi, 2010: 299).

Türkiye’de Cumhuriyet’in 1930 yılına kadar olan dönemde belediye yapısı, Osmanlı sisteminin bir devamı niteliğine sahipti ve 1923-1930 döneminde belediyelerin temel hukuki altyapısını Osmanlı Dönemi’nde çıkartılmış kanunlar oluşturmaktaydı (Oktay, 2008: 147).

1921 Teşkilatı Esasiye Kanunu’na göre “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilayetlere, vilayetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekküp eder” denilmektedir (Yüzbaşıoğlu, 2006: 2). 1921 Anayasası’nın 11. ve devam eden maddeleri yerinden yönetim kavramının gelişmesi açısından oldukça ilginçtir. 1921 Anayasası 11. maddesi ile ilin yöresel sorunlar üzerinde özerkliğe sahip olduğu belirtilmekte ve merkezi ve yöresel hizmetler ayırımında bir ölçüt

getirmektedir (Yaşamış, 1991: 207). Bu anayasa ile illere ve bucaklara özerk bir statü ve tüzel kişilik tanınmaktaydı. İl tüzel kişiliğinin, İl Meclisi (Şurası), İl Yönetim Kurulu ve İl Başkanı olmak üzere üç organı bulunmaktaydı (Keleş, 1998a: 128).

1921 Anayasası'nın taşıdığı tüm bu ilerici özelliklere rağmen, Cumhuriyetin devraldığı yönetsel gelenek ve kültür, bu düzenlemelerin kurumsal bir yapıya kavuşmasını engellemiştir. Ancak, 1921 Anayasası'nda öngörülen statü, Türk demokrasi tarihinde gerçekten de kayda değer bir yapı ortaya koymuştur (İmga, 2006: 45).

1924 Anayasası'nda, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine değinilmeden, tüzel kişiliklerine değinilerek yerel yönetimlerin yerinden yönetim ilkesine göre yönetileceği vurgulanmıştır (Koçak, 2008: 22).

1924 Anayasası'nda, yerel yönetimler açısından, 1921 Anayasası kadar önemli olmamakla beraber, daha önce çeşitli metinlerde yer alan il yönetiminin yetki genişliği ve yerinden yönetim esasına dayandığı ilkesi tekrar edilmiştir (Yaşamış, 1991: 208).

1924 Anayasası'nın 89.maddesi gereğince "Türkiye, coğrafya durumu ve ekonomi ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelir" hükmü söz konusudur. Devam eden 90. madde ise "İllerle şehir, kasaba ve köyler tüzel kişilik sahibidirler" denilerek tüzel kişilikleri anayasal güvence altına alınmıştır (Yüzbaşıoğlu, 2006: 28).

Batılı anlamda yerel yönetimler ile ilgili ilk yasal düzenlemeler ve uygulamalar esas olarak Cumhuriyet döneminde yapılmıştır. Bu bağlamda, 19.3.1924 tarihinde "442 sayılı Köy Kanunu" ve 1930 yılında "1580 sayılı Belediye Kanunu" çıkarılarak yürürlüğe konmuştur. İl özel yönetimlerine ait temel yasa, 1913 yılında Osmanlı Devleti döneminde çıkarılmış ve bir yıl sonra 1914'de bazı değişiklikler yapılarak, bu yasanın hükümleri uygulanmıştır (Çevikbaş, 1995: 83).

1924 tarihli Köy Kanunu çıkarılıncaya kadar köyler hukuki dayanaktan yoksun kalmışlardır. Hükümetin izniyle varlıklarını sürdüren bu idareler 1924

tarhli 442 sayılı Köy Kanunu ile açıkça tüzel kişilik kazanmışlardır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 160)

Cumhuriyet döneminde belediyelere diğer mahalli idare birimlerine oranla daha fazla önem verilmiştir. 1930'lu yıllarda belediyelerle ilgili üst üste kanunlar çıkarılmıştır. 1930-1933 yılları arasındaki dönemde ıkarılan Belediyeler Kanunu, Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu ve Belediyeler İstimlak Kanunu gibi kanunlar uzun süre Türk Belediyeciliğini düzenleyen temel yasalar olarak yürürlükte kalmıştır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 161).

Belediye Kanununun demokrazi açısından en önemli özelliği, kadın-erkek ayrımı yapmadan belirli bir yaşa gelmiş her hemşehriye, belediye seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını tanınmasıdır. Kadınlar ilk defa siyasal haklarını 1930 yılında yapılan belediye seçimlerinde kullanmaya başlamışlardır. Kadınların genel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı elde edebilmesi ise 1934 yılında gerçekleşmiştir (Eryılmaz, 2002b: 15). Kanunun bir başka özelliği de, belediye başkanının doğrudan hükümet tarafından atanması yerine, belediye meclisinin kendi yeleri arasından ya da seçilme şartlarını taşıyan dışarıdan bir kişiyi, belediye başkanı olarak seçme imkanı sağlamış olmasıdır (Eryılmaz, 2002b: 15). Bu durum 1963 yılına kadar böyle devam etmiştir. 1963 yılında kabul edilen 307 sayılı kanunla, daha önce belediye meclisi yeleri aralarından seçilen belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi uygulamasına geçilmiştir (Ulusoy, Akdemir, 2005: 161).

1961-1980 yılları arasında 1971 yılında bazı değişikliklere uğramasına rağmen yasalara 1961 Anayasası kaynaklık etmiştir. Anayasa'nın 112. ve 116. maddelerinde yerel yönetimler düzenlenmiştir. 112. madde idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını belirtmektedir (Görmez, 1997a: 132). Anayasası'nın 116. maddesine göre; "Mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu

ile olur. Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” (Yüzbaşıoğlu, 2006: 74) denilerek, önceki Anayasalardan farklı olarak yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir sağlanması hükmü getirilmiştir.

Çok partili siyasal hayata geçişle birlikte, belediyelerin demokratikleştirilmesi konusunda alınan en önemli adım, belediye meclisi seçim usulünün değiştirilmesidir. Bir haftada tamamlanan belediye meclisi seçimlerinin bir günde tamamlanması ilkesi getirilerek, seçimlerin güvenliği artırılmaya çalışılmıştır (Eryılmaz, 2002b: 16). Bu dönemde belediye organları ve parti programları yerel halkın taleplerine daha duyarlı hale gelmekle birlikte siyasal iktidarların, belediyeleri ve diğer yerel yönetim birimlerini güçlendirmek yerine, merkezi yönetim birimlerinin yapı ve fonksiyon itibarıyla büyümesi ve modernizasyonu konusuna ağırlık verdikleri görülmektedir (Eryılmaz, 2002b: 17).

1970’lerde belediyelerde etkin bir politikleşmenin olduğu görülmektedir. Bu dönemde akademik anlamda da yerel yönetimlerle ilgili bir takım çalışmalar olmuş ve demokratik yerel yönetim, merkezin vesayet yetkisi, özerklik, toplumcu belediyecilik gibi kavramlar tartışılmaya başlanmıştır (Koçak, 2008: 23).

1977 yıllarında yoğunlaşan ve artan, toplumun değişik kesimlerinin aktif bir biçimde yerel yönetimlere katılma isteği, yerel yönetim birimleri üzerine daha ciddi ve kalıcı bir biçimde eğilme zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır (Çevikbaş, 1995: 85).

1980’li yıllarda yapılan düzenlemeler ile belediyecilik alanında yaşanan önemli gelişmeler olarak hem 1984 yılında büyükşehir belediyeleri kurulmuş hem de belediyelerin mali kaynaklarının artırılması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Böylece 1981 yılında 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun” ile yıllar yılı kaynak sıkıntısı çeken belediyeleri mali açıdan biraz rahata kavuşturmuştur (Ulusoy, Akdemir, 2005: 16).

1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerine bakıldığında, 1961 Anayasasından bazı bakımlardan ondan geridir. 1961 Anayasası idari vesayet kavramından söz etmediği halde, 1982 Anayasası idari vesayet kurumunu genişletmiştir. Ayrıca 1982 Anayasası, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı tarafından kesin hükme kadar görevinden uzaklaştırabilmesine olanak tanımıştır. Uygulamada da görüldüğü gibi, bu hüküm her zaman, siyasi amaçlar için kullanılabilir bir yetkidir (Eryılmaz, 2002b: 19).

Türkiye 21.11.1988 yılında özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik bir yerel yönetim anlayışı benimseyen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı, bazı maddelerine çekince koyarak imzalamıştır (Keleş, 1995b: 17-18).

Böylece 1980'li yılların ikinci yarısı ve 1990 yıllarda, demokratik yerel yönetim anlayışının benimsenmeye başladığı ve yerel yönetimlerin siyasal içerik kazanarak, Türk siyasal sisteminin bir parçası olduğu görülmektedir. Bu dönemde yerel halkın aktif bir biçimde yerel yönetimlere katılmasını ve yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini arttırarak güçlenmelerini sağlayıcı girişim ve tartışmaların yoğunluk kazandığı ve bu tartışmaların da tüm siyasi çevrelerce benimsenmeye başladığı görülmektedir (Çevikbaş, 1995: 86).

2004 yılı itibarıyla gündeme gelen kamu yönetimi ve mahalli idareler reformu çalışmaları çerçevesinde il özel idareler, belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve birliklerle ilgili yeni düzenlemeleri içeren kanun tasarıları hazırlanmıştır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 162).

Günümüzde yerel yönetim sistemi 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde 22 Şubat 2005 günü kabul edilen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 3 Temmuz 2005'te kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu, 1924 yılında çıkarılmış 442 sayılı Köy Kanunu esasında yönetilmektedir.

2.2. TÜRKİYE' NİN YEREL YÖNETİM YAPISI

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde "Mahalli İdareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir" denilmektedir. Maddeden de anlaşılacağı üzere Türkiye'de il, belediye ve köy olmak üzere üç yerel yönetim birimi söz konusudur.

2.2.1. İl Özel İdareleri

2.2.1.1. İl Özel İdarelerinin Kuruluş Ve Görevleri

İl özel idareleri, Osmanlı'dan devralınan yerel yönetim birimleridir. İlk defa 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile kurulan il özel idareleri, Fransız il (departement) sistemi model alınarak oluşturulmuştur. İl özel idareleri, 1876 Kanun-i Esasi ile hükmi tüzel kişilik kazanmış, 1913'deki geçici yasa ile organik kanununa kavuşmuştur (Parlak, 2005: 175). 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat, daha sonra 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı kanun ile İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 3360 sayılı kanun 1913 tarihli geçici kanunun bazı maddelerini korumuş, bazı maddelerini de yürürlükten kaldırmıştır. İl özel idareleri alanında yapılan son düzenleme ise 22.02.2005 tarihinde kabul edilerek, 04.03.2005 tarihli ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" dur (Sobacı, 2005: 32).

Türkiye'nin idari teşkilatında ilin iki ayrı yönü söz konusudur. İl, 1982 Anayasasının 126. maddesi hükmü gereğince merkezi idarenin bir kademesidir ve yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ilkesine göre idare edilmektedir. İlin bu niteliği ilin genel idaresini oluşturmaktadır. İlin İkinci yönünü ise, il sınırları içindeki halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe sahip olan il özel idaresi

oluşturmaktadır. Dolayısıyla, genel idaresi itibariyle merkezi idareye bağlı ve onun taşra teşkilatının bir parçası olan il, özel idaresi itibariyle kamu tüzel kişiliğine ve seçilmiş karar organlarına sahip bir mahalli idare birimidir (Nadaroğlu, 2001: 176).

İl genel idaresi ile il özel idaresinin iki ortak yanı vardır. Bunlardan biri valinin her ikisinin de başı olması, diğeri ise, her iki idarenin de faaliyetlerini il sınırları içerisinde yürütmesidir. İl özel idaresinin faaliyet alanı il sınırları içindeki bütün bölgeyi kapsamına karşın, belediye ve köylerin faaliyetleri, belirli bir yerleşim alanı ile sınırlıdır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 170). Bu benzer yönleri itibariyle il genel yönetimi ile il özel idaresi, çoğu kez birbirine karıştırılmaktadır.

Bir yerde il özel idaresi kurulabilmesi için, söz konusu yerin il statüsüne kavuşması yeterlidir (Eryılmaz, 2002a: 127). Ancak, bu konuda tamamen serbestlik söz konusu değildir. Anayasanın 126. maddesinin 1. fıkrasına göre kanun koyucu; coğrafya durumu, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerini göz önünde tutarak il kurulacağı veya mevcut bir ili kaldıracağı hükmü söz konusudur. Bu ölçütlerin göz önünde tutulması zorunlu olmakla beraber, bugünkü illerin bazıları bu ölçütler göz önünde tutularak değil, siyasal düşünceler ile kurulmuştur. Coğrafi alanı küçük, nüfus yoğunluğu büyük olan illerin yanında coğrafi alanı büyük ve nüfus yoğunluğu düşük ya da coğrafi alanı ve nüfusu çok küçük iller vardır (Ulusoy, Akdemir, 2012: 184).

İl özel idareleri, 3360 sayılı Kanunda, "Taşınır ve taşınmaz mallara sahip ve bu kanunla belirlenmiş sınırlı, özel görevleri yapmakla yükümlü bir tüzel kişi" olarak tanımlanmışken, 5302 sayılı Kanunda, "İl halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri" şeklinde tanımlanmıştır.

Dolayısıyla 5302 sayılı kanunla il özel yönetimlerinin görevlerinin kapsamı genişletilmiştir. Bununla beraber, il özel idarelerinin idari ve mali özerkliğe sahip kurumlar oldukları ilk kez bu kanunla açıkça ifade edilmiştir (Ulusoy, Akdemir, 2005: 169- 170).

İl özel idarelerinin görevleri, belediye ve köy yönetimlerinin yetki alanı dışında kalan ortak nitelikteki yerel hizmetlerdir. İl özel idareleri niteliği itibariyle, merkezi yönetim ile belediyeler ve köyler arasında “ara düzey” niteliğine sahip yerel yönetim birimleridir. Belediye ve köy yönetimleri belli bir yerleşme alanı içinde faaliyet gösterirken, il özel idareleri il sınırları içindeki yerleşme yerleri arasında ve bünyesinde hizmet görmektedirler (Eryılmaz, 2002a: 127, Tamer, 2003: 63).

Kanunun 6.maddesinde il özel idarelerinin görevleri, il ve belediye sınırları dikkate alınarak belirlenmiştir.

Buna göre il özel idarelerinin *il sınırları içerisinde* yapmakla yükümlü oldukları görevler şöyle sıralanabilir:

- Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmetler ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçların karşılanmasıdır.
- İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri *belediye sınırları dışında* yapmakla görevlidirler.

Bu ayırım ile bir bakıma belediye sınırları dışında il özel idarelerinin görevlerinin sayılarak tam yetkili birim belirlenerek, hizmetlerin aksamaması amaçlanmaktadır. İl ve belediye sınırları içindeki hizmetler ise ihtiyaç doğduğunda işbirliği ya da ortaklık anlamında değerlendirilmesi gereken konulardır. Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, il özel idaresinin mali durumu, hizmetin ivediliği ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyi dikkate alınarak belirlenmektedir (Toprak, 2006: 34).

İl özel idaresinin görevleriyle, köy ve belediye görevleri arasında koordinasyonu sağlama görevi il valisine verilmiştir. İl çevre düzeni planının hazırlanmasında ve uygulanmasında ise valinin koordinasyonunda büyük şehirlerde, büyük şehir belediyeleri, diğer illerde ise il belediyesi ve il özel

idaresi birlikte çalışır. Her durumda eşgüdümü vali sağlar. İl çevre düzeni planı, belediye meclisi ve il genel meclisi tarafından onaylanır.

5302 sayılı kanunla bir yandan il özel idarelerinin görevleri artırılırken, diğer taraftan kamu yönetimi kanun tasarısı ile merkezi yönetimin görevlerinin önemli bir kısmının il özel idarelerine devredilmesi öngörülmüştür. Ancak, il özel idarelerine verilen yeni görevler merkezi yönetim teşkilatına dahil kurum ve kuruluşların görev tanımından henüz çıkartılmadığı için görev ve yetki paylaşımı açısından büyük bir karmaşa söz konusudur. Ayrıca, il özel idarelerine verilen görevleri gerçekleştirmek için yeterli kaynaklar da tahsis edilmemiştir (Ulusoy, Akdemir, 2012: 191).

İl özel idareleri kendilerine verilerin görevleri yerine getirmek için sahip oldukları yetki ve imtiyazlar 5302 sayılı kanunun 7.maddesinde şu şekilde sayılmıştır:

- Kanunla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek,
- Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,
- Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek,
- Borç almak ve bağış kabul etmek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeş bin Türk Lirası'na kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,
- Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak,
- Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istiharat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemektir.

2.2.1.2. İl Özel İdarelerinin Organları

İl özel idarelerinin organlarına bakıldığında il genel meclisi, il encümeni ve il valisinden oluştuğu görülmektedir. Bu organlardan il genel meclisi karar organı, vali ve il encümeni ise yürütme organlarıdır.

İl özel idaresi teşkilatı, genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları ve hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır. Bu birimler Büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur.

İl özel idaresi teşkilatının hizmetlerini vali adına ve onun buyrukları doğrultusunda, yasalara, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresi politikalarına, stratejik plana ve yıllık çalışma programlarına göre valiye karşı sorumlu olan genel sekreter yerine getirir.

İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur.

2.2.1.2.1. İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre 5 yıllığına ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanuna göre il genel meclisi seçimleri tek dereceli, nispi temsil yöntemine uygun olarak, serbest, eşit, gizli oyla ve açık sayım ve döküm esasına göre yapılır (Tortop v.d. , 2006: 139). İl genel meclisinin üye sayısı, ildeki ilçelerin sayısına ve ilçe nüfuslarına göre değişmektedir. İl genel meclisi üyelikleri için, son genel nüfus sayımı sonuçları dikkate alınarak asıl üyelik ve aynı miktarda yedek üyelik hesaplanır (Güngör, 2007: 27).

İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci günü kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder.

Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört katip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer.

İl genel meclisine meclis başkanı başkanlık eder. Merkezi idarenin temsilcisi olan valinin il genel meclisi başkanı olması uygulamasına 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile son verilmiştir. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür. Meclis başkanının bulunmaması durumunda genel meclise; meclis birinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder.

İl genel meclisinin görev ve yetkileri kanununun 10.maddesinde şu şekilde sıralanmıştır:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
- Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Taşınmaz mal alım satımına, trampa ve tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin vermek. Bunların üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmibeş yılı geçmemek şartıyla üzerlerinde sınırlı aynı hak tesisine karar vermek,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve yap-işlet veya yap-işlet-devret modeliyle yatırımlar yapılmasına, il özel idaresine ait ortaklık, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
- Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,

- Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek,
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,
- İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemektir.

5302 sayılı Kanun ile il genel meclisinin toplantı zamanı değiştirilmiş dönem başı toplantısına ve olağanüstü toplanma usullerine son verilmiştir (Tortop v.d., 2006: 141). 3360 sayılı kanuna göre, il genel meclisi Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere yılda iki kez toplanmaktaydı. Yeni kanunla bu uygulamaya son verilmiştir (Sobacı, 2005: 40). Böylece il genel meclisi, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır.

Meclis gündemi başkan tarafından belirlenir. Valinin önerdiği konuların gündeme alınması zorunludur.

İl genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve karar alır. Ancak karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Valiye gönderilmemiş meclis kararları yürürlüğe girmemektedir. Vali, hukuka aykırı bir durum tespit ettiği takdirde, yedi gün içerisinde tekrar görüşülmek üzere kararı il genel meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir. 5302 sayılı kanunun il genel meclisinin kararlarının kesinleşmesi ile ilgili olarak valinin yeniden görüşülmesini istediği il genel meclisi kararlarından il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilenler kesinleşir hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir (Ulusoy, Akdemir, 2012: 198).

Yeni kanunla il genel meclisi kararlarının kesinleşme süreci değiştirilmiş ve kararların valinin onayından geçme zorunluluğu kaldırılmış, ancak kararların valiye gönderilme zorunluluğu getirilmiştir. Böylece, il özel idareleri üzerindeki idari vesayet uygulamasına son verilmiştir. Bu durum il özel idarelerinin özerklikleri açısından önemli bir adımdır (Sobacı, 2005: 40- 41). Vali sadece son aşamada idari yargı yoluna gidebilmektedir. Bununla birlikte valinin kesinleşen kararlar aleyhine idari yargı yoluna başvurma süresi olan on günlük süre de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun il özel idarelerinde değişiklik yapan 85.maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır (Tortop v.d., 2006: 142).

İl genel meclisi, bir yıl görev yapmak üzere üyeleri arasından en az üç, en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu kurulması zorunludur.

Yeni kanunla il özel idarelerinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerini yapmak üzere bir denetim komisyonu kurulması öngörülmüştür (Tortop v.d., 2006: 143).

İl genel meclisi soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır.

Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır.

İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Valinin, meclise sunduğu faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilir.

İl genel meclisi üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl

içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verilir. İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir. İl genel meclisi kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa ve siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi ve Danıştay kararıyla fesih edilir.

Yeni yasa ile il genel meclisinin feshedilme gerekçeleri daraltılmıştır. 3360 sayılı kanunda il genel meclisinin feshedilme nedenleri arasında sayılan, kanunen belirli olan, olağan ve olağanüstü toplantılar haricinde ve kanunen belirli olan yerden başka yerde toplanma gerekçeleri yeni düzenleme ile kaldırılmıştır. Ayrıca, siyasi meseleleri müzakere etmenin ötesinde, ancak il özel idarelerinin siyasi meselelere ilişkin karar alması durumunda fesih söz konusu olmaktadır. Yani, il genel meclisinin feshi eski uygulamaya göre nispeten zorlaştırılmıştır (Sobacı, 2005: 41).

2.2.1.2.2. İl Encümeni

İl encümeni il özel idaresinin yürütme organıdır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile eski kanunda "İl Daimi Encümeni" olan kurulun ismi "İl Encümeni" olarak değiştirilmiştir. Bir başka önemli değişiklik ise, il encümen üyelerinin seçimine ve sayısına ilişkindir. 3360 sayılı Kanuna göre, il daimi encümeni, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktaydı (Göksu v.d., 2009: 31). Yeni kanunla birlikte il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden olmak üzere toplam on üyeden oluşur.

Kanun, il genel meclisi başkanlığından valiyi alırken, il encümeni başkanlığından almamıştır (Tortop v.d., 2006: 145). Valinin katılmadığı

encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Toplantıların gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir. Encümen, gündemdeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar.

3360 sayılı kanunun oluşturduğu yapıda il daimi encümeni, il genel meclisinin toplantıda olmadığı durumlarda aciliyet gerektiren konuları karara bağlamaktaydı. Ancak, 5302 sayılı yasa, il encümenini salt bir yürüme organı olarak kabul ederek il encümenin, il genel meclisi yerine karar alma yetkisine son vermiştir (Sobacı, 2005: 42).

İl encümenin görev ve yetkileri şöyledir:

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek,
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- Öngörülmeleyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek,
- Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek,
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır.

Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Böylece, 3360 sayılı kanunda olmayan bir şekilde, encümenin toplantılarına bir standart getirilmiştir (Sobacı, 2005: 42).

Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile on gün içinde başvurabilir. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır. Burada belirtilen yasal süreç için geçerli olan zaman limitleri, 3360 sayılı Kanunun ilgili maddesinde belirtilmemiştir (Sobacı, 2005: 43).

2.2.1.2.3. Vali

Vali, ilde hem genel idarenin başı, dolayısıyla merkezi idarenin temsilcisi; hem de il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organıdır. Vali merkezi idare tarafından atanmaktadır.

Özerk kuruluş olarak il özel idaresinin yürütme organı olan valinin seçimle değil de atanma yolu ile işbaşına gelmesi hep tartışılmıştır. Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idarelerin sadece karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi ilkesi kabul edilmiştir. Bu durumda yürütme organı olan valinin merkezi idare tarafından atanması Anayasaya aykırı düşmemektedir. Ancak, soruna, mahalli kendi kendini yönetim ilkesi açısından bakılırsa, valinin merkez tarafından atanmasının mahalli idareler siyasal teorisinin esasları ile çatışacağı ileri sürülebilir (Nadaroğlu, 2001: 187).

Valinin yetki ve görevleri 5302 sayılı kanunun 30.maddesinde şöyle sıralanmıştır:

- İl özel idaresinin en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak,
- İl özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun

olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,

- İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- İl encümenine başkanlık etmek,
- Taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
- İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak,
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak,
- İl özel idaresi personelini atamak,
- İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek,
- Şartsız bağışları kabul etmek,
- İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak,
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak,
- Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmaktır.

Valiye verilmiş önemli görevlerden birisi de stratejik planlamadır. Stratejik plan ve performans planı, valinin ili geleceğe taşıyan veya sürdürülebilir il için danışarak geliştirdiği bir programdır (Toprak, 2006: 51).

Vali; mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programları ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans planı hazırlayıp il genel meclisine sunar. Plan il genel meclisinde kabul edildikten sonra yürürlüğe girer.

Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir.

Kaymakamlar ilçede hükümetin temsilcisidir ve ilçenin genel idaresinden sorumludur. Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı müdürler kurulunun önerisi, bakanın tasvibi üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla atanırlar. Kaymakamlar valinin vereceği özel idare hizmetlerini yürütürler ve bu hizmetleri yürütürken de valiye karşı sorumludurlar (Tortop v.d., 2006: 139).

5302 sayılı kanunun, il özel idarelerinin maliyesine ilişkin getirdiği en önemli değişiklik bütçelerinin kabul sürecine ilişkindir. Yeni kanun, 3360 sayılı kanunun öngördüğü bütçelerin kesinleşmesi sürecinde İçişleri Bakanlığı'nın onayına son vermiştir. Böylece yeni kanun, il özel idaresi bütçesinin kesinleşmesi için il genel meclisinin kabulünü yeterli bulmaktadır. Bu durum, il özel idaresi üzerinde uygulanan idari vesayetini hafifletilmesi ve özerklikleri açısından önemli bir gelişmedir (Sobacı, 2005: 46).

5302 sayılı kanunda, il özel idarelerinin denetimi konusunda farklı kurum ve yöntemlerin devreye girdiği görülmektedir. Böylece, il özel idareleri üzerindeki denetim, personelin hatalarını bulma yerine olası hata alanlarının belirlenerek hataların önlenmesi üzerine yoğunlaşmakta ve süreç ve sonuçların kontrolü ve değerlendirilmesi şeklinde olmaktadır (Sobacı, 2005: 45). Denetimin, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsadığı ve il özel idarelerinde iç ve dış olmak üzere iki tür denetim yapılacağı belirtilmektedir. Bu doğrultuda, il özel idareleri üzerindeki iç denetim, iç denetçiler, dış denetim ise Sayıştay tarafından yerine getirilmektedir (Çelik, 2007: 118).

Bununla beraber, il özel idaresinin mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemleri idarenin bütünlüğü ilkesine, kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali ya da görevlendireceği yetkili tarafından da denetlenir. İl özel idarelerine bağlı kuruluş ve işletmeler de bu denetim kurallarına bağlıdır.

2.2.2. Belediye Yönetimi

2.2.2.1. Belediye Yönetiminin Kuruluşu Ve Görevleri

Belediyeler, Türk yerel yönetim sisteminin temel birimleridir. Tanzimat döneminden sonra, yerel kuruluş olarak ilk örgütlenme belediye alanında olmuştur. Buna karşın, belediyeler ancak Cumhuriyet döneminde gelişebilmiştir.

Türkiye’de belediyeler 2004 yılına kadar, 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile yönetilmekteydi. 24.12.2004 tarihinde kabul edilen 5272 sayılı Belediye Kanunu ile bu kanun yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, 5272 sayılı kanun, şekil yönünden Anayasaya aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Daha sonra, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkartılarak, şu anki belediye yönetimi bu kanun hükümleri uyarınca yönetilmektedir (Gözübüyük, 2008: 193).

5393 sayılı Belediye Kanunu belediyeyi, “Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlamaktadır. 1580 sayılı kanundan farklı olarak yeni kanunda belediyelere idari ve mali özerklik tanınmıştır.

Belediyenin kuruluşu ve sınırlarına bakıldığında 1580 sayılı Belediye Kanununa göre, belediye olma süreci 2.000 nüfusuna erişme ile başlamaktaydı. 5393 sayılı Kanununda belediye kurulabilmesi için nüfus şartı 5.000’e yükselmiştir (Toprak, 2006: 88). Buna göre; nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde 5.000 rakamına bakılmaksızın belediye kurulması zorunludur.

Köylerin veya mühtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskun sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına en fazla 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Bununla birlikte bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da

valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimine üzerine, mahalli seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu valiliğe bildirir. Bu işlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.

Belediye sınırı veya yerleşim alanı, 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, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği son bulan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder.

Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılır. Köye dönüştürülen belediyenin taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları köyün tüzel kişiliğine geçer.

5393 sayılı kanunla belediyenin sınırlarının kesinleşmesinde İçişleri Bakanlığı'nın onayı kaldırılmış, belediyelerin özerkliğini artırıcı nitelikte belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşmesi karara bağlanmıştır (Göksu v.d., 2009: 20).

Belediye, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; çevre, çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik; defin ve mezarlık hizmetleri; ağaçlandırma park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi görevlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için karuma evleri açar.

Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlık ile ilgili her türlü tesisi açabilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.

5393 sayılı Kanunda, belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabilecekleri ve kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen “mahalli müşterek” nitelikteki diğer görev ve hizmetleri yerine getirebilecekleri ifade edilmiştir. Ancak, söz konusu hükümler hakkında Anayasa Mahkemesi tarafından yürürlüklerinin durdurulması kararı verilmiştir (Ulusoy, Akdemir, 2012: 248).

Belediye hizmetlerinin sunumunda öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliğidir. Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özür, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

5393 sayılı Belediye Kanununda belediyelerin görev ve yetkileri sayma yöntemi yanında hizmet alanları ve görev gruplarının da belirtildiği görülmektedir (Tortop v.d., 2006: 154).

Belediyelerin görevlerini yerine getirmek için sahip oldukları yetki ve imtiyazlar kanunda şöyle sıralanmıştır:

- Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,
- Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarla belirtilen cezaları vermek,
- Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatı vermek,
- Kanunlarda kendisine verilen vergi, resim ve harçları tarh ve tahsil etmek ve gerekirse bunları icraya koymak; bunların dışında kalan ve

özel hukuk kurallarına göre toplanması gereken doğalgaz, su, atık su ve hizmet karşılığı olan belediye alacaklarını toplamak,

- Belde halkının sağlık, esenlik ve refahını sağlamak, kentin düzenini sağlamak için yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak, bunları uygulamak,
- Belediye sınırları ve komşu alanlar içinde taşınmaz almak, kiralamak, satmak, kiraya vermek, trampa ve tahsis etmek, kamulaştırmak,
- Borç almak ve bağış kabul etmek,
- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, yat limanı ve hayvan kesim yerleri kurmak, kurdurmak, işletmek ya da bunları yapacak olan gerçek ve tüzel kişilere izin vermek,
- Gayrisihhi müesseseler ile halka açık dinlenme ve eğlenme yerlerine açılış izni vermek ve bunları denetlemek,
- Belli konularla ilgili olarak depolama alanları ve satış yerleri belirlemek, bu yerlerde ve taşımalarda çevre kirliliği oluşmasını önlemek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı 25 milyarı geçmeyen dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla sonuçlanmasını sağlamak,
- İçme, kullanma ve endüstri suyu sağlama, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak, bu amaçla tesisler kurmak ve kurdurmak; toplu taşımacılık yapmak, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem gibi her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak ve işletmek; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili hizmetleri yapmak ve yaptırmak gibi yetki ve imtiyazlara sahiptir.

En son maddede belirtilen hizmetleri belediyeler Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla 49 yıllığına imtiyaz tanıyarak başkalarına gördürebileceği gibi toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz ve tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle veya toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya satın alma yoluyla da yerine getirebilirler.

2.2.2.2. Belediye Yönetiminin Organları

Belediye yönetiminin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

2.2.2.2.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre beş yıl için nispi temsil sistemine göre seçilen üyelere oluşur. Meclis üyelerinin seçiminde onda birlik baraj uygulanmakta ve her belde bir seçim çevresi kabul edilmektedir. Üyelik için, milletvekili seçilme koşullarının yanı sıra 25 yaşını doldurmuş olmak ve seçimden önce en az altı ay o beldede oturmak şartı aranmaktadır (Gözübüyük, 2008: 197).

Belediye meclisi üyelerinin sayısı o yerleşim biriminin nüfusuna göre değişmektedir. Nüfus artışı ile belediye meclis üyesi artışı arasında doğrudan bir orantı bulunmamaktadır. Belediye meclisi en az dokuz en çok elli beş üyeden oluşmaktadır (Tortop v.d., 2006: 157).

Belediye meclisleri, Türkiye uygulamasında, 1960'lı yıllara kadar, liste usulü sistemine göre seçilmekteydi. 1963 yılında 307 sayılı Kanunu ile belediye meclis üyeliği seçimlerinde nispi temsil sistemine geçilmiştir (Akbulut, 2007: 92).

Belediye meclisinin görev ve yetkileri kanununun 18. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
- Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak, Büyükşehir ve il belediyelerinde il ve çevre düzeni planını kabul etmek,
- Borçlanmaya karar vermek,

- Taşınmaz alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması halinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek,
- Hizmetler için ücret tarifesi belirlemek,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiye, kabul ve feragate karar vermek,
- Taşınmaz mal yatırım ortakları da dahil Türk Ticaret Kanununa bağlı ortaklıklar kurulmasına, belediye adına imtiyaz verilmesine, belediye yatırımlarının yap-işlet ve yap-işlet-devret yöntemi ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
- Belediyenin çıkaracağı yönetmelikleri kabul etmek,
- Belediye meclisi başkanlık divanı ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonlarının üyelerini seçmek,
- Belediyenin ve belediyeye bağlı kuruluşların norm kadro usulleri doğrultusunda kadrolarını, iptal, ihdas ve değiştirilmesine karar vermek,
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,
- Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,
- Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığı'nın izni ile yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına; kardeş kent ilişkilerinin kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek

amacıyla kültür, sanat, spor gibi alanlarda işbirliği yapılmasına karar vermek,

- Belediye başkanı ve encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,
- İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci günü belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Meclise belediye başkanı, katılmaması durumunda meclis birinci başkan vekili, onun da katılmaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür. Belediyenin yıllık çalışma programının görüşüleceği meclis toplantısını belediye başkanı değil, meclis başkan vekili yönetir. Başkanlık divanında boşalma olması durumunda kalan süreyi tamamlamak üzere yenisi seçilir.

Yeni Belediye Kanunu ile belediye meclisi her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Belediye meclisi toplantıları 1580 sayılı Belediye Kanununda Ekim, Şubat ve Haziran ayları başında olmak üzere yılda üç defa yapılmaktaydı (Pirler, 1993: 54).

Meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur. Her ayın il toplantısında belediye başkanı ve meclis üyeleri belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik olması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Meclis toplantıları halka açık yapılır. Ancak, meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir.

Belediye meclisi aldığı kararları belediye başkanına gönderir. Belediye başkanı, belediye meclisinin kararını hukuka aykırı bulursa, gerekçesini de belirterek tekrar görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Belediye başkanının kararı geri göndermemesi durumunda, karar kendiliğinden kesinleşir.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilir.

Kesinleşen belediye meclisi kararları, en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. Yeni kanunla mülki idare amirinin yargıya başvurma süresi olan 10 gün kaldırılmıştır.

Yeni düzenlemeyle belediye meclisi kararlarının mülki idare amirleri tarafından onaylanması usulü kaldırılmıştır (Tortop v.d., 2006: 161).

5393 sayılı Belediye Kanunu ile birlikte getirilen bir başka yenilik ihtisas komisyonlarının kurulmasıdır. En fazla bir yıllığına kurulabilen bu komisyonlar her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle en az 3 en çok 5 kişiden oluşmaktadır (Göksu v.d., 2009: 21). İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur. Meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde kendilerine havale edilen işleri sonuçlandırır.

Belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları kanununun 26.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre meclis, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanmaktadır.

Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü ya da yazılı olarak cevaplandırılır.

Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğu ile yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a göndererek, yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.

Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyelerinin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez. Gensoru önergesinin karara bağlanmasında başkanın faaliyet raporunun görüşülmesi durumundaki süreç takip edilir.

Meclis üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin, üyeliğinin düşmesine, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verilir. Ayrıca, belediye meclis üyeliğinde seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

Belediye meclisi kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye ya da gecikmeye uğratırsa ve belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirimine üzerine Danıştay kararıyla fesih edilir.

Yeni uygulama ile belediye meclisi fesih durumları daraltılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanununda fesih nedenleri olan; belediye meclisinin kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması, Belediye meclisinin kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması hallerini kaldırmış. Belediye meclisinin siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi

temennilerde bulunmasının ötesinde siyasi karar almasını fesih nedeni olarak kabul etmiştir (Pirler, 1993: 70-71).

2.2.2.2.2. Belediye Encümeni

Üyelerinin yarısı seçilmiş meclis üyelerden, yarısı atanmış üyelerden oluşan belediye encümeni, belediyenin yürütme ve danışma organıdır (Azaklı, Özgür, 2005: 306).

İl encümeni, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Diğer belediyelerde ise, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır.

Belediye encümenine belediye başkanı başkanlık eder, onun katılmadığı toplantılarda ise belediye başkanının görevlendireceği başkan yardımcısı ya da encümen üyesi, encümene başkanlık eder.

Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Acil durumlarda belediye başkanı encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemini belediye başkanı belirler. Encümen üyeleri de başkanın uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir.

Yeni kanunla belediye encümeninin yürütme organı olma özelliği daha da belirginleşmiştir. 1580 sayılı kanunda öngörülen "belediye encümeninin, belediye meclisinin yerine geçerek karar alma özelliği" tamamen kaldırılmıştır. Yeni kanunda karar organı olarak belediye meclisi ile yürütme

ve danışma organı olan belediye encümeni arasındaki fark net bir biçimde ortaya konulmuştur (Tortop v.d., 2006: 165-166).

Belediye encümenin görev ve yetkileri ise kanunda şu şekilde sıralanmıştır:

- Belediyenin stratejik plan ile yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabını inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarmalar yapmak,
- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- Kanunlarla öngörülen cezaları vermek,
- Vergi resim harçlar dışında kalan ve dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,
- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmeyen kiralari karara bağlamak,
- Halka açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini düzenlemek,
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmektir.

2.2.2.2.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organının başıdır. Türkiye’de belediye başkanları 1963 yılına kadar belediye meclisleri tarafından seçilmekteydi. 1963 yılından beri doğrudan halk tarafından çoğunluk usulüne göre tek dereceli olarak seçilmeye başlanmıştır. 1982 Anayasasının 127. maddesiyle belediye başkanlarının seçilme süreleri beş yıla çıkarılmıştır (Tortop v.d., 2006: 167).

Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir. Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.

Belediye başkanının görev ve yetkileri 5393 sayılı kanununun 38.maddesinde belirtilmiştir. Buna göre:

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- Belediyeyi Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,
- Meclise ve encümene başkanlık etmek ve meclis ve encümen kararlarını uygulamak,
- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,
- Belediye personelini atamak,
- Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
- Şartsız bağışları kabul etmek,

- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllürlere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürllüler merkezi oluşturmak,
- Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak,
- Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmaktır.

Belediye başkanı, yukarıda belirtilen görevlerin yanı sıra, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plan ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunmak zorundadır. Plan meclis tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Ancak, nüfusu 50.000'in altında olan belediyelerde stratejik plan yapılması zorunlu değildir.

Belediye başkanlığı ölüm ve istifa durumlarında kendiliğinden sona erer. Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel olacak bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hallerinden birinin meydana gelmesi ile İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla belediye başkanlık sıfatı sona erer.

Ayrıca, belediye başkanı hakkında meclis üye tam sayısının en az üçte biri tarafından gensoru önergesi verilmesi durumunda, gensoru önergesi görüşmeleri sonucunda başkanın açıklama ve cevapları meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli bulunmaması durumunda, dosya en büyük mülki amire gönderilir. Mülki amir tarafından Danıştay'a gönderilen yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanının görevi son bulur. Böylece belediye başkanının görevinin son bulması yeni kanuna göre idari yargıya bırakılmıştır (Tortop v.d., 2006: 170).

Belediye başkanı tarafından meclise sunulan faaliyet raporunun, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli bulunmaması durumunda da gensoru önergesi verilmesi durumundaki süreç takip edilir.

Belediye başkanlığının herhangi bir sebeple boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçilememesi durumunda seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına Büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirilir. Görevlendirilecek kişi belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip olmalıdır.

Belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Belediye görevlileri devlet memuru statüsündedir (Gözübüyük, 2008: 206). Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üstü yönetici kadrolarına yapılan atamalar ilk toplantıda belediye meclisinin bilgisine sunulur.

Belediyelerde iç ve dış denetim yapılmaktadır. Denetim, iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. İç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılır. Ayrıca, belediyelerin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.

2.2.3. Büyükşehir Belediyesi Yönetimi

2.2.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Kurulması Ve Görevleri

Türkiye’de 1984 yılına kadar 1580 sayılı Belediye Kanununa göre belediye birimi kurulmakta ve nüfusu 2.000 olan yerleşim birimiyle milyonları bulan yerleşim yerleri aynı kategoride değerlendirilmekteydi. Bununla birlikte büyükşehir alanlarında, birbiriyle fiziki olarak bitişik olmalarına rağmen farklı ilçe, köy veya mahalle belediyeleri ortaya çıkmıştır. Bunun sonucunda ortaya çıkan su, alt yapı, ulaşım gibi koordinasyon sorunlarının giderilmesi amacıyla

farklı bir örgütlenmeye gitme zorunluluğu ortaya çıkmıştır (Koçak, 2008: 109). Bu amaçla büyük kentlerde yaşanan bu sorunların giderilmesi için büyükşehir ölçeğindeki belediyeler için normal belediyelerden farklı bir yönetim sistemi benimsenmiştir (Ulusoy, Akdemir, 2012: 298). Dolayısıyla 1984 yılından bu yana çıkarılan kanun hükmünde kararnameler ile büyükşehir belediyesi uygulaması yürürlüğe girmiştir.

Mahalli idareler seçimleriyle ilgili 2972 sayılı Kanundan sonra Türkiye’de ilk defa Büyükşehir belediyeleri 1984 yılında çıkarılan 195 nolu Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyeleri Anayasa’nın 127.maddesinde yer alan hükme bağlı olarak 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunla hükme bağlanmıştır. Böylece büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere ikili bir yönetim yapısı kurulmuştur. Daha sonra çıkarılan kanun ve karar hükmünde kararnamelerle Türkiye’de Büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Günümüzde Türkiye’de 16 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır (Tortop v.d., 2006: 215).

Büyükşehir Belediye Kanunu ile Belediye Kanunu arasında uygulamaya yönelik organik bir ilişki vardır. Buna göre Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri hakkında da uygulanmaktadır (Toprak, 2006: 206).

2004 yılında yürürlüğe giren yeni 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre büyükşehir belediyesi; “En az üç ilçe ya da ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında eşgüdümü sağlayan, yasalarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir” şeklinde tanımlanmıştır.

Aynı Kanun, ilçe belediyesini “Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçe belediyesi” olarak tanımlarken, ilk kademe belediyesini de “Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediye” olarak tanımlamıştır.

Ancak, ilk defa 1984 yılında 3030 sayılı yasa ile hayata geçirilen büyükşehir belediyesi sistemi; görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmaması, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmaması, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyonun yapılamaması ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olması gibi nedenlerle uygulamada hizmetleri olumsuz etkileyerek, kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanımına yol açan eksiklik ve sorunlara yol açmıştır (Ulusoy, Akdemir, 2012: 300). Bu sorunlara çözüm olarak 6.03.2008 tarihinde kabul edilen 5747 sayılı yasayla ilk kademe belediyeleri kaldırılarak yerine ilçe belediyeleri kurulmuştur. Böylece bu kanunla 35 ilk kademe belediyesi ilçe belediyesi haline getirilmiştir, 8'i büyükşehir dışına çıkarılarak belde belediyesine, 239'u mahalleye, 1'i büyükşehir dışına çıkarılarak köye dönüştürülmüştür. Böylece 240 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Kavruk, 2008: 60).

Ayrıca 5747 sayılı Kanun ile, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıflar ilçe belediyesine yapılmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

Bir il belediyesinin büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmesi için belediye sınırları içindeki ve 10 kilometre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusunun 750.000'i geçmesi gerekir.

3030 sayılı kanundan farklı olarak 5216 sayılı kanun bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için nüfus şartı getirmiştir. Nüfus şartı yanında o yerin fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyi gibi şartlar da öngörülmüştür. Böylece kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanımının önüne geçilmesi amaçlanmıştır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 264-265).

Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları Kanunda şu şekilde düzenlenmiştir:

- İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bütçesini hazırlamak,

- Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla büyükşehir ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki ölçekte nazım imar planı yapmak, yaptırmak, uygulamak; büyük şehir içindeki belediyelerin nazım imar planına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulamasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde bu planları yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak,
- Kanunlar ile büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım ve bakım işleri ile ilgili imar, parselasyon planları ile imar uygulamalarını yapmak ve ruhsatlandırmak, Gecekondu Yasası'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan ve işletilen alanlardaki işyerlerine, sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,
- 5393 sayılı Belediye Kanununun 69. ve 73.maddelerinde sayılan yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak; her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergahlarını, durak yerlerini belirlemek; park yerlerini belirlemek işletmek veya işletirmek; yasaların belediyelere verdiği trafik düzenleme işlerini yapmak,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, bakım ve onarımını yapmak; bunlar ile sokaklara isim veya numara vermek, bunlar üzerindeki binaları numaralandırmak,

- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak, çevrenin, tarım alanları ve su havzalarının korunmasını sağlamak, ağaçlandırmak, katı atık idare planını yapmak, yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesi hizmetleri için tesis kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek,
- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu alanlarda veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek,
- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek ya da ruhsat vermek,
- Sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, bakım ve onarımını yapmak, malzeme desteği sağlamak,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların korunmasını sağlamak,
- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek,
- Mezarlık alanlarını belirlemek, mezarlıklar kurmak, işletmek, işlettirmek,
- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek; imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak doğal afetlerle ilgili planlamaları ve hazırlıkları kendi ölçeğinde yapmak; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek,
- Sağlık merkezleri, hastaneler ve sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklar için her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmektir.

Büyükşehir belediyeleri bu görevlerin yanı sıra, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün kapatılması nedeniyle, İstanbul ve Kocaeli belediyeleri daha

önce Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'ne verilmiş olan görevleri de yerine getirmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2012: 304).

Büyükşehir belediyeleri kendilerine verilen görev ve hizmetleri mali ve teknik imkanları çerçevesinde nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak bu hizmetlerden yararlanacak büyük şehir kapsamındaki ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmekle yükümlüdür (Tortop v.d., 2006: 221).

3030 sayılı yasada görevler liste usulü ile belirlenirken yeni kanunla görev ve yetkiler liste usulünün yanı sıra genel yetki olarak genişletilmiştir. Bu düzenleme, Türkiye'nin merkezi yönetim geleneğini değiştirip, yerel yönetim esaslı bir yönetim geleneğine geçişin ilk örneğidir (Görmez, 2009: 96).

Büyükşehir Belediye Kanununun getirdiği bir başka değişiklik büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe imar uygulamalarının denetim yetkisini büyükşehir belediyelerine vermesidir (Tortop v.d., 2006: 221).

İzinsiz olarak ya da izin belgesi belgelerine aykırı olarak yapılmış olan yapılar gerekli işlemler yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. İmara aykırı uygulama üç ay içinde giderilmezse büyükşehir belediyesi ilgili yapıyı süre vererek düzeltirmeye, yıkmaya veya cezalandırmaya yetkili kılınmıştır (Tortop v.d., 2006: 221).

İlçe belediyelerinin yetki ve görevlerini kanun ayrıca belirtmiştir. Bunlar şöyle sıralanabilir:

- Kanunla Büyükşehir belediyesine verilen görevler ile stratejik planı, yıllık hedefleri, yatırım programlarını ve bütçeyi hazırlama dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,
- Büyükşehir belediyesinin görev ve hizmet alanı dışında kalan hizmetlerden, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parklar yapmak, yaşlılar, engelliler, çocuklar, kadınlar ve gençlere yönelik toplumsal ve kültürel hizmetleri sunmak, mesleki eğitim ve beceri kursları açmak,

- Kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetleri yapmak,
- Definle ilgili hizmetleri yürütmektir.

Yeni yasa, alt yapı ve ulaşım hizmetlerinin eşgüdüm içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendireceği kişinin başkanlığında altyapı koordinasyon merkezi (AYKOME) ve ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME) kurulacağını öngörmüştür. Merkezin aldığı kararlar, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer ve belediyeler ile bütün kamu kurum ve kuruluşları ile ilgililer için bağlayıcıdır (Gözübüyük, 2008: 210).

2.2.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır.

2.2.3.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve 1984 tarihli ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu'nda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır (Toprak, 2006: 221).

Görev süresi 5 yıl olan mecliste; ilçe belediye başkanları doğal üye sıfatıyla temsil edilir. Meclisin diğer üyeleri, büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşur (Ulusoy, Akdemir, 2012: 308).

Büyükşehir belediye meclisinin başkanı büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Kasım ayı toplantısının dönem başı toplantısı olma usulü 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kaldırılmıştır (Tortop v.d., 2006: 224).

Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü büyükşehir ve ilçe belediye meclisleri kararlarını yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmesini isteyebilir. Meclisler, kararlarında üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edebilir. Yeniden görüşülmesi istenmeyen ve salt çoğunlukla ısrar edilen kararlar kesinleşir.

Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlara karşı idari yargıya başvurabilir. Büyükşehir belediye başkanının idari yargıya başvurabilmesi için belirlenen on günlük süre 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kaldırılmıştır (Toprak, 2006: 222).

Kesinleşen büyükşehir belediye meclisi kararları yedi gün içinde mahallin en büyük idare amirine (vali ya da kaymakam) gönderilir, gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Vali ya da kaymakam da hukuka aykırı gördükleri kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilirler. 5747 sayılı Kanunun 3.maddesiyle mülki idare amirinin yargıya başvurma süresi olan 10 günlük süre kaldırılmıştır.

Görev ve yetkileri kanunda açıkça sayılmayan büyükşehir belediye meclisinin en temel görevleri, büyükşehir belediye bütçesini kabul etmek, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul etmek, ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyesi ile ya da kendi aralarında çıkan uyuşmazlıklarla farklı uygulamaların giderilmesine yönelik düzenleyici önlemler almaktır (Derdiman, 2005: 73).

Büyükşehir belediye meclisi üyeleri arasından en az beş, en fazla dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur.

Büyükşehir belediye meclisinin feshi konusunda 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda sayılan belediye meclisinin feshine dair hükümler uygulanır.

2.2.3.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni büyükşehir belediyesinin yürütme ve danışma organıdır. Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri, genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır.

Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder.

Büyükşehirlerde belediye başkan yardımcısı bulunmaz. Büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından atanan genel sekreter vardır. Genel sekreter seçimle iş başına gelmeyip devlet memurudur. Nüfusu üç milyona kadar olan büyükşehir belediyelerinde üç, üç milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde en fazla beş sekreter atanabilir. (Tortop v.d., 2006: 225).

Büyükşehir belediye encümeninin görevleri ile ilgili 5216 sayılı yasada her hangi bir hüküm yoktur. Dolayısıyla 5393 sayılı yasa ile diğer yasalar ile belediye encümenlerine verilen görevler büyükşehir belediye encümenlerince de yerine getirilir (Ulusoy, Akdemir, 2012: 309).

2.2.3.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan beş yıllığına seçilmektedir.

Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunundaki usullere göre belirlenir. Fakat büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamazlar.

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şöyle sıralanabilir:

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediyeyi yönetmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- Büyükşehir belediye meclisine ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak,
- Büyükşehir belediyesine bağlı işletmeler ve kuruluşların etkin ve verimli bir biçimde yönetilmesini sağlamak, Büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşlar ile işletmelerin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerileri ile kesin hesap cetvellerini hazırlamak,
- Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacaklarını ve gelirlerini toplamak,
- Yetkili organların kararlarını alarak, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak,
- Mahkemelerde ve resmi mercilerde belediyeyi temsil etmek,
- Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları denetlemek,
- Nikah kıymak,
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürhümlerle ilgili faaliyetlere destek vermek üzere özürhümlü merkezleri oluşturmaktır.

Büyükşehir belediye meclislerince kimi görevlerin ilçe belediyelerine devredilmesine ilişkin kararlar büyükşehir belediye başkanının görüşü alınarak verilir.

Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir.

Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışmanların görev süresi başkanın görev süresini aşamaz.

Büyükşehir belediyesi teşkilatı norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Büyükşehir belediyelerinde hizmet birimlerinin kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi büyükşehir belediye meclisinin kararıyla olur (Tortop v.d., 2006: 218).

2.2.4. Köy Yönetimi

2.2.4.1. Köy Yönetiminin Kuruluşu Ve Görevleri

Köy, insanların toplu olarak ve bir arada yaşama ihtiyaç ve alışkanlıklarının sonucu olarak ortaya çıkmış en küçük yerleşme birimidir. Bu küçük yerleşme biriminde oturan insanların ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan idare örgütüne köy idaresi adı verilir (Nadaroğlu, 2001: 240).

Yönetimsel, sosyal, demografik, ekonomik nitelikleri ile coğrafi ve fiziki yerleşim yerlerinin özellikleri esas alınarak, farklı açılardan köy tanımları yapılmıştır. Kimi zaman kentsel yerleşim yerlerinin karşılığı olarak köyün, kırsal yerleşim yerleri ile eş tutulduğu da olmuştur (Kavruk, 2004:15).

Köy denilince, nüfusu az, önemli yerleşme merkezlerinden uzak, ekonomik yapısı büyük ölçüde tarıma dayalı ve kendisine özgü toplumsal ilişkileri bulunan yerleşme birimi akla gelmektedir (Eryılmaz, 2002a: 159).

Türkiye’de 1924 yılında Köy Kanunu çıkmadan önce köye yönelik bazı düzenlemeler yapılmıştır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde, 1876’daki Bucakların Yönetimi Hakkındaki Tüzükte, 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanununda köylere ait hükümler yer almıştır. Bunun öncesinde ise, köyler gelenek ve göreneklere, mahalli liderlerin ve yöneticilerin emirlerine göre yönetilmiştir (Ecemiş, 2008: 1).

Köy idaresinin esasları ise Cumhuriyetin ilk yıllarında kabul edilen 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. Köyün tüzel kişiliğe sahip olması, dolayısıyla hukuki açıdan mahalli idare birimleri arasında yer alması bu kanunla mümkün olmuştur (Nadaroğlu, 2001: 240).

Halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu'nda köy tanımı üç açıdan yapılmıştır. Buna göre:

“Nüfusu 2.000'den aşağı yuırlara köy denir. İki bin ile yirmi bin arasındaki yerlere kasaba ve yirmi binden çok nüfuslu yerlere de şehir denmektedir. Ancak nüfusu iki binden aşağı olup, belediye teşkilatı bulunan bucak, ilçe ve il merkezleri kasaba sayılır ve Belediye Kanununa tabidir.”

“Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.”

“Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır.”

En son tanımında köyün tüzel kişiliğe sahip olduğu açıklanmak istenmiştir. Ancak, 1961 ve 1982 Anayasaları bu konuya açıklık getirerek 1961 Anayasasının 116. ve 1982 Anayasası'nın 127.maddesinde köylerin birer kamu tüzel kişisi oldukları açıkça belirtilmiştir (Nadaroğlu, 2001: 240).

Köyün yönetsel niteliğini ortaya koyan ve çerçevesini Köy Kanunu'nun çizdiği nitelikleri açısından değerlendiren bir tanıma göre ise, köy, belediye teşkilatına sahip olmayan ve nüfusu iki bini aşmayan, halkının müşterek ve mahalli ihtiyaçlarını karşılamakla görevli, ortak veya özel aynı vasıtaları bulunan ve genel karar organları halk tarafından seçilen mahalli idare niteliğinde bir kamu tüzel kişisidir (Kavruk, 2004: 17-18).

Köy Kanunu'nda köy nüfusu ile ilgili bir de alt sınır getirilmiştir. Buna göre nüfusu 150'den az olan yerler kanunun uygulaması yönünden köy olarak nitelendirilmemişlerdir. Köy olabilmek için taban nüfus 150'dir (Ulusoy, Akdemir, 2005: 286). Nüfusu 150'den az olan yerleşim yerleri Köy Kanununa tabi bir köy değildir. Bu köyler seçme hakkı olanların yarısından çoğunun istemesiyle etrafındaki en yakın köye mahalle olarak bağlanır, ya da birkaçı

birleşerek köy oluşturur, ya da vali veya kaymakam o köyde Köy Kanununun hangi maddelerinin uygulanacağını belirleyerek köy varlığını sürdürür (Kavruk, 2004: 2).

Köy Kanununa göre bir yerde köy idaresinin kurulabilmesi için; Nüfusun 150'den az ve 2.000'den fazla olmaması ve o yerde belediye teşkilatı bulunmaması şartları söz konusudur. Yeni bir köyün kuruluşu dört şekilde ortaya çıkabilir (Ulusoy, Akdemir, 2012: 335):

- Bir yerde köy kurulmasını Bakanlar Kurulu isteyebilir,
- Belli bir yerde, halkın isteği üzerine köy kurulabilir,
- Birden fazla köy birleşerek yeni bir köy kurmak isteyebilir,
- Mevcut bir köye ya da belediyeye ait bir ya da birden çok bağlının (mezra, oba vs. gibi yerlerin) bu idari birimlerden ayrılması ile köy kurulabilir.

Köylerin kurulması, birleştirilmesi, ayrılması, adlarının veya yerinin değiştirilmesi, bir bucaktan diğerine bağlanması, o yerdeki il idare kurulu, il genel meclisi, Bayındırlık ve İskan ve Sağlık Bakanlığı'nın görüşleri alınmak sureti ile İçişleri Bakanlığınca karara bağlanır. İçişleri Bakanlığı kararını valiliğe bildirir ve köy kurulmuş olur. Köylerin nüfusunun 150'den aşağıya düşmesi halinde İçişleri Bakanlığınca köy, aynı usulle kaldırılır (Derdiman, 2005: 112).

İdari nitelikte olan köy kurulması hakkındaki karara itiraz edilebilir. Köy kurulması kararına karşı kişiler İçişleri Bakanlığı'na gerekçeleri ile birlikte itiraz etmeleri mümkündür. Bu itirazlar üzerinde İçişleri Bakanlığının kararına karşı idari yargı yolu da açıktır (Canman, 2000: 282).

Köyler arasında ortaya çıkan sınır uyuşmazlıkları Köy Kanununa göre çözülmektedir.

Hukuken kuruluşu tamamlanan bir köyün hizmet görür duruma gelebilmesi için, muhtar ve ihtiyar meclisi organlarının seçilip işe başlaması gerekmektedir. Bir yerleşme yerinin nüfusu 2000'i aşmış olsa da belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri seçimi yapıncaya kadar köy tüzel kişiliğinin varlığı o yerde devam etmektedir (Canman, 2000: 285).

Köylerin görevleri zorunlu ve isteğe bağlı görevler olmak üzere ikiye ayrılmış ve bunlar Köy Kanunu'nda tek tek sayılmıştır.

Köylerin zorunlu işleri, köylünün sağlığı, güvenliği ve eğitimi gibi hayati ihtiyaçlardan kaynaklanan görevleridir. Köyün mecburi işleri yerine getirilmediği takdirde ceza söz konusudur. Köy idareleri öncelikle bunları yerine getirmek durumundadırlar. Sıtma ile mücadele, köye içme suyu getirilmesi, evlerin etrafını ve çevresini temiz tutmak, köyde mektep ve mescit yapmak, su baskınlarına karşı tedbir almak gibi görevler, köylerin zorunlu işlerine örnek gösterilebilir.

İsteğe bağlı görevlerin yerine getirilmemesi durumunda ceza söz konusu değildir. Köy derneğinin kararı ve kaymakam ya da valinin onayı ile isteğe bağlı bir iş zorunlu hale getirilebilir. İsteğe bağlı görevler arasında köyde çamaşırlık, hamam, çarşı, pazar yeri yapmak, binaları zaman zaman badana etmek, köyün ihtiyacı olan zanaat erbabını yetiştirmek gibi görevler sayılabilir.

Bu görevlerin önemli bir kısmı, hem yetki hem sorumluluk bakımından kanunun yürürlüğe girdiği dönemdeki nitelik ve önemini büyük ölçüde kaybetmiş gibi görülmektedir (Toprak, 2006: 327).

Köy yönetimlerinin kendini yeterince geliştirememesi ve merkezi idareden de yeterince kaynak aktarılmaması sonucunda bu idareler kendilerine verilen görevleri yerine getiremez duruma gelmiştir. Günümüzde köy yönetimine ait zorunlu işlerden içme suyu, sağlık, yol, bayındırlık, eğitim gibi işlerin büyük bir bölümü il özel idareleri ve bakanlıkların taşra teşkilatlarınca yerine getirilmektedir (Ulusoy, Akdemir, 2012: 338).

2004 yılında yapılan yerel yönetim düzenlemeleri kapsamına köy yönetimleri dahil edilmemiştir. Bu düzenlemeler sadece kentsel alanlara yönelik tasarlanmış, bu alanlara yönelik düzenlemeler yapılırken köy dolaylı olarak etkilenmiştir. Köy için doğrudan düzenleme yerine, İl Özel İdaresi Kanunu, Köylere Yönelik Hizmetler Hakkında Kanun ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri ile KÖYDES (Köylerin Altyapısının Desteklenmesi) projeleriyle dolaylı düzenleme ve hizmet öngörülmüştür (Kavruk, 2008: 66-67).

2.2.4.2. Köy Yönetiminin Organları

Köy tüzel kişiliğinin organları, köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardır. Bunlardan muhtar yürütme organı, ihtiyar meclisi ile köy derneği danışma ve karar organıdır.

2.2.4.2.1. Köy Derneği

Köy derneği, köyün, kadın ve erkek tüm seçmenlerinin oluşturduğu kuruldur. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 20.maddesinde köy derneği; "Köy muhtarını ve ihtiyar meclisini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek tüm köylülerin toplanmasına köy derneği derler" şeklinde tanımlanmıştır.

Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeleri doğrudan köy derneği üyeleri tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Ancak, doğrudan demokrasi için bir örnek teşkil eden bu uygulama pratikte geçerliliğini yitirmiştir. Çünkü bu seçim günümüzde, seçim kanunlarına göre hazırlanan seçim kütüklerine göre, seçme ehliyeti olan ve köyde ikamet eden yurttaşlar tarafından doğrudan ve gizli oyla yapılmaktadır (Ulusoy, Akdemir, 2012: 338).

Köy derneğinin en önemli görevi köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu hale getirmektir. Ancak, fonksiyonel açıdan bakıldığında, köy derneğine verilen yetki ve görevlerin zaman içinde değişik kanunlarla yapılan düzenlemeler sonucu anlamsız hale gelmiştir. İsteğe bağlı işleri mecburi hale getirme görevi, önceden beri köy gelirlerinin mecburi işlerin giderlerini dahi karşılamaması sonucu uygulama alanı bulamamıştır. Kanunun isteğe bağlı olarak zikrettiği birçok görevler bugün, öncelikle ele alınması gereken işler arasındadır (Özefe, 2005: 517).

Köy muhtarı ve köy ihtiyar heyetinin köye karşı davacı veya davalı olmaları halinde köy tüzel kişiliği köy derneği tarafından seçilerek yetkilendirilen kişi tarafından temsil olunur. Köy muhtarının aylığı merkezi idare tarafından ödenmeye başladığından beri, köy derneğinin bununla ilgili görevi sona ermiştir (Derdiman, 2005: 115-116).

Görevler arasında vesayet denetimine tabi olan husus, köyün isteğe bağlı olan işlerini, köyün zorunlu işleri haline getiren kararın, vali veya kaymakamın onayına tabi olmasıdır (Gözübüyük, 2008: 216).

2.2.4.2.2. İhtiyar Meclisi

İhtiyar meclisi köye ait işleri görüşüp düzenleyen, bu amaçla yürütmeye ilişkin kararlar alan ve bunları denetleyen bir organdır (Ulusoy, Akdemir, 2012: 338).

İhtiyar meclisi iki tür üyeden oluşur- seçimle göreve gelen üyeler ve doğal üyeler. Seçimle gelen üyeler, köy derneği tarafından tek dereceli ve çoğunluk yöntemine göre beş yıl için seçilir. İhtiyar meclisi üyeliğinde siyasi partiler aday gösteremezler. İhtiyar meclisinin sayısı köyün nüfusuna göre değişmektedir. Nüfusu binden az olan köylerde sekiz, binden çok olan köylerde ise on iki olarak öngörülmüştür. Bu üyelerin yarısı asıl yarısı yedek konumundadır. Köy öğretmeni ve köy imamı ihtiyar meclisinin doğal üyeleridir.

Köy ihtiyar meclisi ve muhtar suç işlediklerinde devlet memurlarının tabi olduğu yargılama usulüne tabidirler. İhtiyar meclisi üyeliği muhtarlıkta olduğu gibi istifa, seçim yeterliliği olmadığının ortaya çıkması veya seçimden sonra seçilme şartlarının kaybedilmesi durumunda sona erer (Tortop v.d., 2006: 112).

Köy ihtiyar meclisleri muhtar tarafından toplantıya çağırılır. Meclisin başı muhtardır. Ayrıca ihtiyar meclisi, köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile de toplanabilir. İhtiyar meclisinin haftada bir kez toplanması gereklidir.

İhtiyar meclisinin görev ve yetkileri şöyledir:

- Köye ait işleri görüşüp, sıraya koymak ve sırasıyla yapılmasını sağlamak,

- Hangi işlerin köylü tarafından imece yoluyla yapılacağını, hangi işlerin de köylüden alınacak salma ve diğer parasal gelirlerle yapılacağını kararlaştırmak,
- Köy muhtarının harcamalarını denetlemek, köy bütçesini görüşüp kabul etmek,
- Köy hizmetleri için kamulaştırma kararı vermek,
- Köylüler arasındaki uyuşmazlıkları uzlaştırma (sulh) yolu ile çözmeye çalışmak,
- Köyün zorunlu işlerini yapmayanlara ya da salma ödemeyenlere para cezası vermek,
- Köy korucularını tutmak ve köyün bağlı olduğu valinin veya kaymakamın onayı ile çalıştırmaktır.

Köyün mecburi işlerini gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan gelirlerini toplamayan ve toplatmayan ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca para cezası verilir. Bu ceza Maliye Bakanlığınca alınır ve köy sandığına teslim edilir (Ulusoy, Akdemir, 2005: 293).

İhtiyar meclisinin köyün menfaatine uygun olmayan kararları kaymakam veya vali tarafından bozulabilir. İhtiyar meclisi kararının bozulması durumunda bozulan karar yerine meclis yeniden karar alabilir (Tortop v.d., 2006: 113).

İhtiyar meclisi tarafından alınan bazı kararlar, köyün bağlı olduğu kaymakam, ya da valinin onayı ile yürürlüğe girer; köy bütçesinde olduğu gibi. Köy ihtiyar meclisinin kararlarına karşı da köyün bağlı olduğu kaymakam, ya da valiye itiraz etme olanağı vardır, örneğin salma kararları gibi (Gözübüyük, 2008: 218).

2.2.4.2.3. Muhtar

Köy idaresinde muhtar, yürütmenin başı ve köyü temsil eden organdır. Köy muhtarı; köyde altı aydan beri oturmakta olan 25 yaşını tamamlamış,

Türkçe okuyup yazma bilen, kanun tarafından seçilmesinde engel olmayan köylüler arasından tek dereceli ve çoğunluk esasına dayanan usulle seçilmektedir. Ayrıca muhtar devlet memurudur ve devletin köydeki temsilcisidir. Köy muhtarının görev süresi diğer seçimlerde olduğu gibi beş yıldır.

Muhtarın görevleri köyün temsilcisi olarak yaptığı görevler ve devletin temsilcisi sıfatıyla yaptığı görevler olarak ikiye ayrılmaktadır.

Muhtarın devletin temsilcisi sıfatıyla yaptığı görevler şöyle sıralanabilir:

- Hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilan etmek, halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri görmek,
- Köyün sınırı içinde dirlik ve düzenliği korumak (asayiş korumak),
- Salgın ve bulaşıcı hastalıkları günü gününe hükümete haber vermek,
- Köye gelip gidenlerin neden gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunlar içinde şüpheli adamlar veyahut ecnebler görülürse hemen yakın karakola haber vermek,
- Bir ay içinde köyde doğan, ölen, nikahlanan, boşananların defterini yapıp bunu nüfus memuruna vermek ve köyün nüfus defterini birlikte götürerek vukuatı yürütmek,
- Vergi toplamada tahsildarlara yardım etmek, yolsuzlukları görürse hükümete haber vermek,
- Asker toplamak, bakaya ve kaçakları hükümete haber vermek,
- Köylünün ırzına, canına, malına el uzatan ve hükümet kanunlarını dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak hükümete göndermek,
- Mahkemeye ait tebligat ve tezkereleri ilgililere bildirmek, mübaşir ve jandarmaya yardım etmek,
- Köy Kanununda ismi geçen davaları ihtiyar meclisine söyleyerek kararını almaktır.

Köy muhtarının köyün temsilcisi olarak yaptığı görevler ise şöyledir:

- Köyün zorunlu işlerini ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak ve yaptırmak,
- İhtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırarak,
- İhtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak, harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek, bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcanmış ise hesabını her ay ihtiyar meclisine vermek,
- Köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine vekil olarak göndermektir.

İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın görevlerini yapmadığını görürlerse, muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Görevini gereği gibi yapmayan muhtarlar, köyün bağlı olduğu yönetim kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılır. Muhtarların köy yararına olmayan kararları da kaymakam ya da vali tarafından bozulabilir. Ancak idare amirleri, muhtarların yerine karar alamazlar ve belli bir konuyu, köy muhtarına zorla kabul ettiremezler.

Köy muhtarlığı, ölüm gibi irade dışı bir olay haricinde, istifa, seçim sırasında seçilme yeterliliğine sahip olunmadığının sonradan ortaya çıkması, seçim sonrasında seçilme yeterliliğine ilişkin şartların kaybedilmesi, görevini yapmama hallerinden birinin ortaya çıkması durumunda sona ermektedir (Toprak, 2006: 321).

Muhtarlara aylık bağlanması konusunda çıkarılan kanun ile, köy ve mahalle muhtarlarına aylık bağlanmıştır. Kanun, muhtarları aylıklarını genel yönetimden alan görevliler durumuna getirmiştir. Benzer bir uygulama, köy imamları için de yapılmıştır. Bunun öncesinde ise, muhtara verilecek ücret köy bütçesinden karşılanmaktaydı (Gözübüyük, 2008: 219).

Muhtarların izin hakkı, geçici görevleri, muhtar vekilliği ve herhangi bir sebeple muhtarlığın boşalması hallerinde uygulanacak hükümler kanunda yer almamaktadır. Bu konudaki boşluklar İçişleri Bakanlığı genelgeleriyle doldurulmaya çalışılmaktadır (Özefe, 2005: 518).

Kanunla ilgili bir başka boşlukla ilgili olarak da kendisine önemli görevler yükletilen, yürütmenin başı ve köyü temsil organı durumundaki muhtarın en az ilk okul mezunu olması şartı getirilmeli, hizmet eğitimi sağlanmalıdır. Diğer bir husus da kanunda muhtar ve ihtiyar meclisinin arasında çıkabilecek anlaşmazlıklara çözüm yolu getirilmemesidir. Muhtar ve ihtiyar meclisinin kararlarına karşı konun yollarının açıkça belirlenmesi bu tür anlaşmazlıkları azaltacaktır (Toprak, 2006: 322).

Köy işlerinin yürütülmesinde muhtar ve ihtiyar meclisi bazı personelden yararlanmaktadır. Personel, korucu, köy imamı ve köy katibidir. Köy öğretmeni, devlet memuru olmakla birlikte köy bakımından önemli bir hizmet organıdır (Canman, 2000: 292).

Köy korucusu, köyde kolluk hizmetlerini yürüten görevlidir. Köyde halkın ırz, can ve mal güvenliğini sağlamakla görevlidir. Köy korucusu muhtarın emri altındadır. Her köyde en az bir köy korucusu bulunur. Nüfusu 1000'den fazla olan köylerde her 500 kişi için bir köy korucusu seçilir (Derdiman, 2005: 122).

Köy imamı köy derneğinin ve müftünün önerisi doğrultusunda kaymakamlar ve valiler tarafından tayin edilir. Köy imamı günümüzde Diyanet İşleri Başkanlığı'nın kadrolu elemanları oldukları için artık köy personeli arasında sayılmamıştır (Tortop v.d., 2006: 117).

Mali gücü yerinde olan köyler, köyle ilgili yazı işlerini yürütmek üzere köy katibi kullanırlar. Köy katibi bulunmayan köylerde, köyün yazı işlerine, köy öğretmeni ya da köy imamı yardım eder (Gözübüyük, 2008: 220).

Köy öğretmenleri köy personeli arasına dahil edilemez. Öğretmen köyde merkezi idarenin bir memurudur. Köy kanunu, köy öğretmenin ihtiyar meclisinin doğal üyesi olmasını ve köy katibi bulunmaması halinde yazı işlerini üstlenmesini öngörmüştür. Bu hukuki bağlantıların dışında öğretmenin köy idaresi ile ilgili herhangi bir ilişkisi yoktur (Tortop v.d., 2006: 120).

Uygulamada köy öğretmenleri, köy çocuklarının eğitimi ve öğretimiyle meşgul oldukları gibi, köyün genel sorunlarıyla da ilgilenmekte ve köy yönetimi ile uyumlu bir çalışma gerçekleştirdikleri takdirde köy hizmetlerine

ilişkin iyi sonuçlar alınmasında katkıda bulunmaktadır (Canman, 2000: 299).

Köyün giderleri kanun ve nizamlara uygun olarak köyün zorunlu ve isteğe bağlı görevleri için yapılan harcamalardır. Bununla birlikte köy işlerinde çalışan kişilerin aylıkları, köy adına kayıtlı veya vakıf emlaklarının vergileri ve diğer giderlerden oluşmaktadır. Köyün zorunlu giderlerinin neler olduğu sıralanmışken isteğe bağlı giderler konusunda herhangi bir açıklama yapılmamıştır (Ulusoy, Akdemir, 2005: 297).

Köyün gelirleri ise üç grupta toplanabilir. Bunlar salma, imece ve diğer gelirlerdir.

Salma, köy halkından hane başına alınan bir vergidir. Salma, köyde oturan ailelerin sorumlu oldukları bir vergi olup, kişiler bireysel olarak sorumlu değildir. Salma ilke olarak parayla ödenmektedir ancak paraya çevrilmesi mümkün olan mal ve hizmetle de ödenebilir (Tortop v.d., 2006: 124-125).

Günümüze kadar salma hakkında olumlu ve olumsuz görüşler ileri sürülmüştür. Salmanın Anayasa'ya aykırılığı konusunda yapılan başvuru üzerine, Anayasa Mahkemesi, salmanın köy mahalli hizmetlerini karşılamak üzere köyde oturan veya oturmamakla birlikte köyle maddi ilgisi bulunanlardan alınan dağıtılmalı bir tür genel gelir vergisi şeklinde tanımlamıştır. Dolayısıyla salmanın önemli ve vazgeçilmez bir gelir kaynağı olduğu kabul edilip salmanın tavanı, 1939 yılında 3664 sayılı Kanunla 20TL olarak dondurulmuştur (Canman, 2000: 302, Kavruk, 2004: 20). Bir aileye yılda bir defadan fazla salma salınamaz.

İmece, köyün yapılması zorunlu işlerini yapmak için eşit şartlar altında köylülerin ortak ve zorunlu bir çalışma sistemidir. Köy Kanunu, bir çok zorunlu köy işlerinin imece ile çalışılarak yapılmasını hükmetmiştir. İmece ile yapılacak işler ve kimlerin kaçar gün çalışacağını ihtiyar meclisi kararlaştırır. İmece ile yaptırılacak işlerin köylünün boş zamanlara bırakılması gereklidir.

İmece ile çalışacak kimselerin yaş ve cinsleri kanunda belirtilmemiştir. Bunun için uygulama şekli ihtiyar meclisinin kararına bağlıdır. İmece yükümlülüğünü yerine getirmeyen köylüler, ihtiyar meclisinin kararıyla para

cezasına çarptırılırlar, ancak para cezasını ödemek imence yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz (Tortop v.d., 2006: 126).

Köy gelirlerinin 1/3'ini oluşturan diğer gelirler, para cezaları, resim ve harçlar, ücretler, köy yönetiminin kendi mallarından ve arazi, ocak işletmelerinden elde ettiği gelirler (köy hasılatı), bağışlar ve yardımlardır. Bunun yanında, köy vakfı ve avarız geliri ve borçlanmalar da vardır (Canman, 2000: 304).

Köy kanununda çeşitli maddelerinde köy bütçesinin unsurları hakkında hükümler bulunmasına rağmen köy bütçesinden hiç bahsedilmemektedir. Kanundaki bu boşluk, İçişleri Bakanlığınca hazırlanan "Köy İdareleri Hesap Talimatı" ile doldurulmuştur (Ulusoy, Akdemir, 2005: 30).

2.3. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER ALANINDA YAPILAN YASAL DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Günümüzde tüm dünyada yaşanan kentleşme, sürekli toplumsal ve teknolojik gelişim, demokratikleşme, merkeziyetçi yapılardan uzaklaşma, küreselleşme, yükselen yerellik ve hizmetlerde halka dönüklük ve etkinlik, yerel yönetim ve kentsel sorunlar hakkında yeni arayış ve gelişmelere yol açmıştır. Bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken, aynı zamanda da yerelleşme eğilimleri görülmektedir (Ökmen, 1999: 133).

Bu gelişmeler bağlamında günümüzde yerel yönetim birimlerinin görevlerini gereği gibi yerine getirememesi nedeniyle hem Türkiye'de hem uluslar arası alanda yeniden yapılandırılmaları gündeme gelmiştir.

Türk yerel yönetimlerine bakıldığında merkezi yönetim karşısında yetkilerini kullanamayan, çağdaş yerel yönetim anlayışı içinde yerel demokrasinin işlevlerini yerine getirmek için yerel özerklikten, güçten ve demokratiklikten uzaklaşmış birimler olarak görülür (Aydemir, 2001: 42).

Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ve bunun önemli bir parçası olan yerel yönetimlerin yapılandırılması konusu özellikle 1960 sonrası planlı kalkınma dönemi ile birlikte, kalkınma planlarında,

hükümet programlarında, parti programlarında ve diğer bilimsel çalışmalarda sürekli yer almıştır.

Reform çalışmalarının hepsinin istenen başarıya ulaştığını ve sonuçlarının alındığını söylemek zordur. Ancak, bununla birlikte bu çalışmaların kendilerinden sonraki çalışmalara ve günümüze zengin bir miras bıraktıkları söylenebilir (Aykaç v.d., 2003: 168).

Cumhuriyetin kuruluşundan tek parti dönemine ve çok partili dönemden günümüze kadar geçen sürede Türkiye'nin kamu yönetimi sistemi ve bunun önemli bir parçası olan yerel yönetimler ile ilgili temel sorunlar doğru bir şekilde tespit edilmiş ve çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır (Aktel, Memişoğlu, 2005: 25). Ancak farklı zamanlarda yapılan bu çalışmaların tespit ve önerilerine bakıldığında, sorunların güncelliklerini korudukları görülmektedir (Aykaç vd., 2003: 168).

Türkiye'de idari sistemin aşırı merkeziyetçi yapısı, yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği, görev ve yetki konularındaki belirsizlikler, yasal mevzuatın yetersizliği ve yasal düzenlemelerdeki istikrarsızlıklar, yerel yönetim birimleri üzerinde merkezi yönetimin aşırı vesayet uygulamaları, nitelikli personel ve teşkilatlanma konusundaki yetersizlikler, hem merkezi idare ile yerel idareler, hem de aynı yöredeki yerel idare birimleri (köy, belediye ve il özel idaresi) arasındaki koordinasyon eksikliği, halkın karar süreçlerine katılım olanaklarının sınırlı olması vb. hemen herkesin üzerinde mutabık olduğu hususlardır (Yatkin, 2004: 4, Kayan, 2001: 26, Ulusoy, Akdemir, 2012: 421).

Bu sayılan hususlar aynı zamanda yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenlerini de oluşturmaktadır.

Yürürlüğe giren yeni yerel yönetim kanunları ile merkezi yönetimin üstlendiği bazı hizmetler yerel yönetimlere aktarılmıştır. Ancak, yerel yönetim birimlerinin görevleri artırılırken, benzer nitelikteki görevler merkez teşkilatına dahil kurum ve kuruluşların görev tanımı kapsamında çıkartılmamıştır. Bu durum merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet sunumu ile görev, yetki ve sorumluluklar alanında bir karmaşaya neden olmuştur (Ulusoy, Akdemir, 2012: 418). Merkezi yönetim ile yerel yönetimler

arasındaki hizmetlerin paylaşımında temel amaç; fonksiyonel etkinliği en üste çıkarmak ve yerel demokratik değerleri korumak olmalıdır. Dolayısıyla bu iki amaç arasında denge kurulduğu takdirde, yerel yönetimlerde verimliliğin artması söz konusu olacaktır (Özer, 1999b: 30).

Demokratik ve güçlü yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde yerel yönetimlere kaynak yaratma yetkisi tanınmaktadır. Yerel vergi koyma ve merkez yönetim tarafından toplanan vergilere ekleme yapma yetkisi, yerel yönetimlere hizmet gereklerine uygun kaynak yaratma fırsatı yanında, yerel topluluğun sağladığı mali kaynakların harcanmasını daha titizlikle denetlemesi ve dolayısıyla yönetsel etkinlik ve verimliliğin daha üst düzeyde sağlanması sonucunu yaratacaktır (Yalçındağ, 1991: 128).

2004 yılı ve sonrasında yapılan yasal düzenlemelerle, yerel yönetim birimlerine önemli görevler aktarılmış olmasına rağmen, yerel yönetimlerin öz gelirlerine ilişkin bir düzenleme henüz yasalaşmamıştır. Bu durum yerel idarelerin gelir kaynakları açısından merkezi yönetime bağlı yapısını devam ettirmesine neden olmaktadır. Temmuz 2008 yılında Resmi Gazete’de yayımlanan “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”la yerel yönetimlerin gelirlerinde kısmi bir artış sağlanmış ancak, bu artış, öz gelirlerde değil, merkezi yönetimde yapılan transferler aracılığı ile olmuştur (Ulusoy, Akdemir, 2012: 420).

Yerel yönetimlerin organları, kararları, işlemleri, çalışanları üzerindeki yoğun idari vesayet sistemi, yerel yönetim birimlerinin gelişmesini engellemekte, demokratikleşme ve yerelleşme eğilimlerinin güçlenmesini önlemektedir (Ökmen, 1999: 137). Bununla birlikte yerel yönetimlerin hizmetleri üzerinde sadece “hukuka uygunluk” değil, aynı zamanda “yerindelik denetimi” uygulanması yerel yönetimlerin özerkliği ve demokratikliği anlayışı ile ters düşmektedir (Aktel, Memişoğlu, 2005: 25).

Vatandaşların hizmetler ile ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımının sağlanması, yönetim süreçlerinin “gizliliği” ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlar ile kamu

yönetimi ve yerel yönetimler arasına ciddi engeller ve sorunlar çıkarmaktadır (Aykaç vd., 2003: 159).

Yerel halkın kararlarını kendi vermesi ve kendi kendini yönetmesi bağlamında demokratik katılım, bir yandan kaynakların kullanımında etkinliğin artırılmasını sağlarken, diğer yandan merkezin bürokratik maliyetini ve yükünü hafifletme imkanını sağlamaktadır. Yerel halkın seçim ve kararlara katılımıyla insanlarda demokrasi bilinci uyandırılmakta ve giderek ortak bir bilinç oluşturulmaktadır. Bu bilincin ortaya çıkması, yerel halkın kendi tercihlerini oluşturması ve kendini ilgilendiren konular için yönetimde söz sahibi olması anlamında çok önemlidir (Çevikbaş, 2008: 71).

Yıkarda belirtilen yerel yönetim sorunları, Türkiye’de yeniden yapılanma girişimlerini de gündeme getirmiştir. Yeniden yapılanma girişimleri, Türkiye’de planlı dönem öncesi başlamış olmakla birlikte, daha kapsamlı çalışmalar planlı dönem sonrası yapılmıştır.

Planlı kalkınma dönemi öncesi yapılan çalışmalar, genel çözümler getirmeyi amaçlayan daha çok yabancıların yaptığı ve kişisel gözlem ve tavsiyelerin ağırlıkta olduğu, personel sorunları üzerinde fazla durulmayan raporlardan ibaret olduğu söylenebilir (Aykaç vd., 2003: 161).

Bununla birlikte bu dönemde 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ile köy tüzel kişilik kazanmış; zamanına göre oldukça ileri ve demokratik nitelik taşıyan yasa, günün şartlarına uygun düzenlemelere tabi tutulmadığı için ihtiyaçlara cevap veremez duruma gelmiştir. 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkartılmış. Belediye Meclislerinin Seçim Usulü Hakkındaki 1946 tarihli 4878 sayılı yasa ile belediye meclislerinin seçimi iki dereceli olmaktan çıkarılıp, tek dereceli hale getirilerek, halkın belediye meclis üyelerini doğrudan seçmesi ve seçimlerin bir günde tamamlanması esasları getirilmiştir (Aktel, Memişoğlu, 2005: 27).

Planlı dönemdeki çalışmalara baktığımızda bu düzenlemeler yapısal bir dönüşümden ziyade, yasa ve mevzuat değişikliğini gerçekleştirmiştir. Bu çalışmalar içerisinde MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi), İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler Ve Öneriler (1971), KAYA Projesi yer almaktadır. 13 Şubat 1962 gün ve 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu

kararıyla başlatılan MEHTAP projesinde, merkezi kuruluşlar ile merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ve mahalli idareler arasında görev dağılımı, mahalli idarelerin yetkileri, kaynakları, teşkilatlanması konularının ayrı birer proje olarak ele alınıp incelenmesi tavsiye edilmektedir. Bununla birlikte “Mahalli idareler ve bunların merkezle münasebetlerinin incelenmesi” gerektiği belirtilmiştir (Ökmen, 1999: 139, Kalağan, 2010: 73).

Yerel yönetimler ile ilgili diğer önemli çalışma 29 Mayıs 1971 gün ve 7/2527 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini tespit etmekle görevlendirilen Danışma Kurulu tarafından yapılmıştır. Kurulun önerileri, yerel yönetimlerde vesayet azaltılması ve eşgüdümün artırılması; yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanması; yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinin, basit ve sade olması; yerel yönetimlerin örgütleniş şeklinin birimlere verilecek görevlerce belirlenmesi gibi öneriler içermektedir (Aktel, Memişoğlu, 2005: 28).

1978 yılında yapılan çalışmalar sonucunda Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlığın amacı; “Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak” olarak tanımlanmıştır (Sakal, 2000: 130). Ancak, Bakanlığın istediği yetki ve sorumluluklar elde edilemediği için, Yerel Yönetim Bakanlığı başarısız olmuş ve Kasım 1979’da kaldırılmıştır (Aktel, Memişoğlu, 2005: 29).

1980 askeri müdahalesinden sonraki dönemde, kamu yönetiminin küçültülerek hizmetlerin piyasalaştırılmasına ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine çalışılmıştır. Ancak, bu çabalar büyük değişiklikler getirmemiştir. Bu dönemde yasal dayanağını 1982 Anayasası’nın 127.maddesinde bulan büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerinin yönetim yapısı, hukuki statüsü ve görevleri düzenlenmiştir. Ancak, bu yasada büyükşehir belediyelerine üstünlük verilerek, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri

arasında görev, kaynak ve yetki dengesinin sağlanamaması sorunlarına neden olmuştur (Aktel, Memişoğlu, 2005: 29-30).

Türkiye 21.11.1988 yılında özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik bir yerel yönetim anlayışı benimseyen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı, bazı maddelerine çekince koyarak imzalamıştır. Çekince koyduğu maddeler arasında; Yerel yönetimlerin yönetsel örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi; Vesayete, ancak vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması halinde izin verilmesi; Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetindeki artışların olabildiğince hesaba katılması; Yeniden dağıtılacak mali kaynakların tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda yerel yönetimlere önceden danışılması; Yapılacak akçal yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmaması; Yerel yönetimlere, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslar arası birliklere katılma hakkının tanınması; Yerel yönetimlere, başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkının tanınması; Yerel yönetimlerin, kendilerine iç tüzük de tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden yönetim ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvurma hakkının tanınması ile ilgili maddeler yer almaktadır. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birçok ilkesini benimsemiş olmasına rağmen, sayılan konularda çekinceler koymuş olması, yerel demokrasinin gelişmesi açısından bir eksikliklerdir (Keleş, 1995b: 17-18, Alodalı v.d., 2007: 5-6).

Yeniden yapılanmayı düzenleyen bir başka çalışma da 1988-1990 tarihleri arasında yapılmış ve 1991 yılında tamamlanarak yayınlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) dir. Bu projenin amacı; "Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet göreceği bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bu kaynakları kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları ve eksiklikleri tespit etmek

ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir” şeklinde belirtilmiştir (Yayman, 2008: 249).

KAYA projesi, kamu yönetimini bir bütün içinde, yerel yönetimler ile merkezi yönetim ve onunla taşra birimlerini bir arada ele almaktadır. Daha önceki çalışmalarda bu bütünlük yeterince sağlanmış değildi. Diğer özellik, yerel yönetimlerin kendi aralarında, bunların merkezle ve merkez yönetiminin taşra birimleri arasında gerekli bağlantıların kurulmaya çalışılmış olmasıdır. Üçüncü bir özellik ise, KAYA raporunda verimlilik, etkinlik ile demokratikliğin birbiriyle çelişen iki zıt kavram olarak ele alınmamasıdır (Ökmen, 1999: 140).

Dolayısıyla 1980 yılı öncesi yeniden yapılanma düzenlemeleri, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde devletin yönetsel güç ve yeteneklerini artırmaya yönelik teknik bir faaliyet olarak yürütülmekte iken, 1980’den sonra ilgi odağını kamu sektörünün boyutu (devletin küçültülmesi) oluşturmaktadır (Kalağan, 2010: 76). 1980 sonrası Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile başlayan süreçte, kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışabilmesi için insan kaynakları, örgüt ve materyal sistemlerinde işlemlerin basitleştirilmesi konularında ilkeler ve öneriler getirilmiştir. Fakat, teorik olarak benimsenen bu ilke ve önerilerin uygulamada tam olarak gerçekleştiğini söylemek güçtür (Kalağan, 2010: 76).

Yerel yönetimlerin yeniden yapılanması konusunda atılan en ciddi adım 1998 yılındaki yerel yönetimler yasa tasarısıdır. “Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Düzenlenmesi ve Çeşitli Yasalarda Mahalli İdareler İle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı” adını alan bu yasa tasarısı kamu oyuna Mahalli İdareler Reform Tasarısı olarak yansımıştır. Bu yasa sadece yerel yönetimler reform tasarısı olmanın ötesinde tüm devlet örgütlenmesinin yeniden düzenlenmesini amaçlamaktadır (Güler, 1998: 3).

Tasarıda, etkin hizmet üretimi ve verimli kaynak kullanımını, yönetimde açıklık ve katılımı sağlamak ve yerel yönetimlerin demokratik kültüre katkısını artırmak, merkez ile yerel yönetimler arasında gerçekçi bir görev bölüşümü yapmak, yerel nitelikli hizmetleri yerel birimlere vermek gibi amaçlar saptanmıştır (Güler, 1998: 4). Tasarı ile belediye yönetiminin ölçeği

yukarı çekilmekte ve belediyeleşme alanı daraltılmaktadır. Buna göre belediye kurulması için nüfus şartı 2.000'den 5.000'ne çıkartılması öngörülmektedir (Sakal, 2000: 134).

Tasarı, belediyelerin belediye meclisi kararları ile vali ve Danıştay onayı olmaksızın uzun vadeli borçlanmaya gidebilme imkanını getirmektedir (Sakal, 2000: 134).

Yukarıda anlatılan 1998 tarihli taslağın revize edilmesi ile hazırlanan bir başka tasarı, 25.05.2001 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'na sunulmuştur. Temmuz 2001 tarihinde bir takım eklemelerin de yapıldığı söz konusu tasarının önemle üzerinde durduğu konulardan biri, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yerine getireceği hizmet ve görevler konusunda somut bir ayırımın ve görev tanımlamasının yapılmasıdır (Ökmen, 2008: 65).

Ancak gerek 1998 ve gerekse 2001 tarihli yasa tasarıları, uygulamaya konulamamış ve herkesin üzerinde uzlaşmaya vardığı bir konu olmasına karşılık, özellikle merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri bağlamında bir kamu yönetimi reformu bu dönemde de gerçekleştirilememiştir (Ökmen, 2008: 67).

2004 yılı içerisinde gerek merkezi yönetim gerekse yerel yönetimler açısından yeniden yapılanma süreci başlatılmıştır. Bu dönemde Hükümet tarafından "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" (KYTK), "İl Özel İdaresi Kanunu", "Belediye Kanunu" ve "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" Meclisten geçirilmiştir (Aktel, Memişoğlu, 2005: 31).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile Türk yönetim yapısını temelinden etkileyecek nitelikte gerek merkezi idare gerekse yerel idareler alanında bir dizi yeni kanun çıkarılması öngörülmüş ve bunların önemli bir kısmı özellikle de yerel idarelere ilişkin kısmı gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda 2004'te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ancak, bu kanunun şekli bakımından anayasaya aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptali üzerine aynı düzenlemeler bu kez 2005'te 5393 sayılı kanunla kabul edilmiştir. İl Özel İdaresi alanında da 2005'te yapılan 5302 sayılı yeni kanun önemli ölçüde 1913 tarihli geçici kanuna dayanan ve

1987’de çıkarılmış olan 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunun yerini almıştır. Önce 1984’te çıkarılan 195 sayılı KHK ile kurulan Büyükşehir belediyeleri aynı yıl kabul edilen 3030 sayılı kanunla yasal güvenceye kavuşturulmuş, bu kanun da en son 2004’te çıkarılan 5216 sayılı kanunla değiştirilmiştir. Belediyeler, il özel idareleri ve büyükşehir belediyeleri alanında yapılan bu düzenlemelere rağmen, köy yönetimleri alanında herhangi bir düzenleme yapılmamış ve halen 1924 tarihli Köy Yasası uygulanmaktadır (Bilgiç, 2009: 38- 39).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısının amacı; Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetimi oluşturmak; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, sorumluluk ve kaynak paylaşımını yeniden yapılandırmak; kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilebilmesi için merkezin ve yerelin rollerini yeniden belirlemek; kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek şeklinde belirtilmiştir.

Tasarı ile yetki ve sorumluluklar hizmetten yararlananlara en yakın birimlere verilmekte, yerel yönetimler bu anlamda birincil hizmet gören yapılar haline getirilmektedir. Bununla birlikte tasarı ile merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi sınırlandırılırken, yönetsel özerklik güçlendirilmektedir. Tasarının en önemli özelliklerinden bir tanesi, merkezi yönetimin göreceği hizmetleri maddeler halinde sayması, diğer tüm hizmet alanlarını ise yerel yönetimlere bırakmasıdır (Aktel, Memişoğlu, 2005: 32).

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı denetim konusunda “mahalli idareler halk denetçisi” kurumunu öngörmektedir. Bu denetçinin görev ve yetki alanı geniş olmakla birlikte kararları sadece tavsiye niteliği taşımaktadır (Yayman, 2008: 309). Ancak reform sürecinin başlangıcında düşünülenlerle süreç işlemeye başladıktan sonra gerçekleşenler arasındaki uyumsuzluk bu kurumun yerinden yönetim sürecinden çıkartılması ve ardından 28.09.2006 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile merkezi bir yapı olarak düzenlenmesiyle sonuçlanmıştır. Böylece 2003 yılında başlayan reform sürecinde ilk olarak

yerel nitelikli olması düşünölen halk denetçiliği, daha sonra öncelikle merkezi bir yenilik haline gelmiştir (Erençin, 2007b: 114).

Bu tasarının sürekli olarak söylenen ama bir türlü gerçekleştirilemeyen reform çalışmalarının tümünü kapsayan bir nitelik taşıması, tepkileri artırmakta, yasalasma sürecini zorlaştırmaktadır. Tasarı kimilerine göre Türkiye'nin kurtuluş reçetesi olarak görülürken, kimileri ise, tam tersini ileri sürmekte ve hatta ülkenin bölünmesiyle ilişkilendirmektedirler. Avrupa Birliği ve uluslar arası kuruluşların Türkiye'deki reformlara mali ve teknik destek sunması ise reformlara yönelik şüpheli yaklaşımları daha da artırmaktadır (Aktel, Memişoğlu, 2005: 32). Yapılan eleştirilerin ise şu hususlarda yoğunlaştığını söyleyebiliriz (Bilgiç, 2009: 43):

- Bu çalışmalar ulusal iktidarın bağımsız irade ve inisiyatifleriyle değil, doğrudan doğruya Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü ve IMF gibi uluslar arası güçlerin dayatmalarıyla olmuştur.
- Bu düzenlemeler idarenin temel ilkelerinden olan "idarenin bütünlüğü" ilkesini sarsarak federalizme kapı aralamak suretiyle üniter devlet ilkesini tehlikeye düşürecek potansiyeli bünyesinde barındırmaktadır.
- Düzenlemeler başta 127.madde olmak üzere Anayasa'nın bazı maddelerine aykırı hükümler içermektedir.
- Halk denetçiliği kurumu, bağımsız mahkemelerin denetim yetkilerini yıpratıcı niteliktedir.
- Teftiş kurullarının kaldırılması, performans denetimi gibi nasıl işleyeceği şüpheli kurumlara yer verilmesi denetimde etkinliği sağlayacak yerde daha da zayıflatabilir ve Sayıştay göstermelik bir kuruma dönüşebilir.

Kamu yönetimi reform tasarısı, içeriğinden de anlaşılacağı üzere, anlayış ve zihniyet açısından kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya yönelik önceki çalışmalardan farklılık arz etmektedir. Bu tasarı, Türk kamu yönetiminde öncelikle bir zihniyet ve anlayış değişimini öngörmektedir. Eksikliklere ve eleştirilebilecek bir çok yanı bulunmasına karşın, bu reform

paketi çerçevesinde onaylanan yasalar, yerinden yönetim konusunda önemli bir adımdır (Ökmen, 2008: 68).

2004 ve 2005 yılında yerel yönetim alanında çıkartılan kanunlar ile yerel yönetimlere klasik altyapı ve imar hizmetleri yanında sosyal hizmetler başta olmak üzere yeni görev ve yetkiler verilmiştir. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi daraltılmış ve yerel yönetim birimlerinin idari özerkliği artırılmıştır. Yapılan reformlar ile belediye ve il özel idarelerinin yapıları güçlendirilmiş işleyişleri demokratikleştirilmiştir. Ancak yapılan bu düzenlemeler yeterli değildir. Türk idari sistemin aşırı merkeziyetçi yapısı, yerel yönetimlerin kaynak sıkıntısı, görev ve yetki alanındaki belirsizlikler hala devam etmektedir. Bununla birlikte Cumhuriyet'in ilk yıllarında 1924 yılında çıkartılan Köy Kanunu ile ilgili herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Zaman zaman bazı değişiklikler yapılmış olsa da kanunun özü değişmemiştir.

Dolayısıyla ileride yapılacak olan yeniden yapılandırma çalışmalarında öncelikle ele alınması gereken konu köy yerel yönetimleridir. Bununla birlikte yerel yönetim alanında yeniden yapılandırma çalışmalarında başarılı olunması için öncelikle merkezi yönetim alanında da ciddi yeniden yapılandırma çalışmalarının bir an önce hayata geçirilmesi gerekmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BULGARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER

3.1. BULGARİSTAN'IN COĞRAFİ YAPISI VE TARİHİ

Bulgaristan, Balkanların Güneydoğu bölgesinde yer almaktadır. Kuzeyde Romanya (609 km), güneyde Türkiye Cumhuriyeti (259 km) ve Yunanistan (493 km), batıda Makedonya (165 km) ve Sırbistan (341 km) ile sınır komşusu durumundadır. Ülkenin doğu sınırları ise bütünüyle Karadeniz kıyısında yer almaktadır (www.bg.wikipedia.org/wiki/Bulgaria). Bulgaristan'ın yüzölçümü 110.993,6 km²'dir. Kuzeyden güneye kadar olan mesafe 330 km'dir, batıdan doğuya ise 520 km'dir (Güzelev, 2011: 417).

Ülkenin en önemli nehri, Romanya sınırında yer alan Tuna Nehridir. Bununla birlikte Yunanistan ve Türkiye sınırını oluşturan Meriç Nehri de Bulgaristan'dan doğmaktadır. Coğrafi olarak Bulgaristan oldukça dağlık bir yapıya sahiptir. Rodop ve Sıla, en önemli dağları arasındadır. Ayrıca Balkanların en yüksek dağı olan Musala Dağı da Bulgaristan sınırları içerisinde yer almaktadır (Koçak, 2008: 156).

2011 yılındaki nüfus sayımına göre Bulgaristan Cumhuriyeti'nin nüfusu 7 364 570'dir. Şehirde yaşayanların sayısı 5 339 001 (%72.5), köyde yaşayanların sayısı ise 2 025 569 (%27.5)'dur.

Ülkedeki en büyük azınlık %8,8 ile Türklere aittir. Toplam %4,9'luk bir oranla Romanlar takip etmektedir. Bulgarlar nüfusun %84,8'ini oluşturmaktadır. Geri kalan yaklaşık %1,5'lik nüfusun yarısı nüfus sayımında kendini azınlık olarak ifade etmeyi reddederken diğer yarısı ise Ermeni, Yahudi ve Gagavuzlardan oluşmaktadır (Benli, 2009: 6).

Bulgaristan Cumhuriyeti'nin başkenti 1 204 685 kişi nüfusa sahip Sofya'dır. Ülkenin resmi dili Bulgarca, alfabe ise kiril alfabesidir (Güzelev, 2011: 418).

Bulgaristan'ın ilk sakinleri Hint-Avrupa kökenli bir kavim olan Traklardır. Milatla birlikte ülke önce Roma İmparatorluğu, sonrasında ise Bizans İmparatorluğu egemenliğine girmiştir. M.S. 6.yüzyılda Slavlar ile birlikte Türk kökenli bir kavim olan Bulgarlar bu alana yerleşmişlerdir. Aristokratik tabakayı oluşturan Türk Bulgarları bir süre sonra Slavlaşarak dillerini, 10. yüzyıldan itibaren de Ortodoksluğu kabul edip dinlerini bırakarak asimile olmuşlardır (Koçak, 2008: 156). Bizans İmparatorluğu yıkılıncaya değin Bizans ile savaşıp hakimiyet alanlarını genişleten Bulgarlar, 1018-1186 yılları arasında yeniden Bizans İmparatorluğu'nun egemenliğine girmiştir. 14. yüzyılda Türklerin Rumeli'ye çıkmasından sonra bağımsızlıklarını yitirerek Osmanlı Devleti'nin egemenliğine girmişlerdir (Konya Ticaret Odası, 2008: 2).

Bulgaristan bağımsızlığını, 1878 Osmanlı-Rus Savaşı'nda Osmanlıların yenilgisi, Rusların Yeşilköy'e kadar gelerek Osmanlı hükümetinin "Yeşilköy (Ayastefanos) Anlaşması"nı imzalaması ve bunun da yeniden 1878'de "Berlin Kongresi"nde görüşülerek sonuca bağlanmasıyla kazanmıştır (Kuyucuklu, 1987: 1-2). 22 Eylül 1908 yılında ise, Bulgaristan bağımsızlığını tam olarak ilan etmiş, ülke Prenslikten kralık olmuştur (Güzelev, Kiskinova, 2011: 735). Bulgaristan, Soğuk savaş yıllarında Varşova Paktı üyesi olarak varlığını sürdürmüştür. 1980'li yıllarda Türklere yapılan mezalim büyük tepkiler toplamış ve 1989 yılında bu mezalim nedeniyle Türkiye'ye büyük bir göç olmuştur (Koçak, 2008: 156).

1989 yılından itibaren Bulgaristan'da komunizm ve planlı ekonomiden demokrasi ve pazar ekonomisine geçiş süreci başlamıştır. Bulgaristan 2 Nisan 2004 NATO ve 1 Ocak 2007'de de Avrupa Birliği üyesi olmuştur (www.bg.wikipedia.org/wiki/Bulgaria).

3.2. BULGARİSTAN'IN YÖNETİM YAPISI

Bulgaristan'ın yönetim şekli Parlamenter Cumhuriyet'tir. 1944'ten 1990'a kadar süren komünist idareyi sona erdiren gelişmelerin ardından 12

Temmuz 1991 tarihli Anayasa çerçevesinde idari ve hukuki sistemini oluşturmuştur (Ersun, Palacioğlu, 1998: 21).

13.07.1991 yılında Bulgaristan Resmi Gazetesinde yayımlanarak yürürlüğe giren ve halen yürürlükte bulunan Anayasaya göre Bulgaristan Parlamenter Cumhuriyet'tir. Devlet gücü kaynağının halk olduğu ve halka ait olduğu, halkın bu gücünü özgür seçimler aracılığıyla kullandığı açıklanmaktadır. Bulgaristan Cumhuriyeti yerel yönetime sahip uniter bir devlettir. Özerk bölgesel oluşumlara izin verilmemektedir. Bulgaristan Cumhuriyeti'nin toprak bütünlüğü ihlal edilemez. Bulgaristan Cumhuriyeti hukuk devletidir, Anayasa ve diğer yasalara tabidir. 2005 yılından sonra getirilen yenilikle, Bulgaristan Cumhuriyeti Avrupa Birliği'nin oluşum ve gelişim sürecine katılır.

Anayasa Bulgaristan Cumhuriyeti'nin siyasi hayatını belirleyen temel ilkeler olarak siyasi çoğulculuk ve kuvvetler ayrılığı ilkelerini benimsemiştir.

Genel ve yerel seçimlerin ve referandumun yapılmasına ilişkin esas ve usuller kanunla belirlenir. Avrupa Birliği Parlamentosu üyelerinin seçimi ve Avrupa Birliği vatandaşların yerel yönetim seçimlerine katılması kanunla belirlenir.

Millet Meclis (Parlamento, Narodno Sıbranie) devlet yönetiminde demokratik başlangıcın bir göstergesidir. Devlet yönetiminde sürekli bir organdır ve tek kamaralı bir yapıya sahiptir. Millet Meclisi, doğrudan halk tarafından dört yıllığa seçilen 240 milletvekilinden oluşmaktadır (Demircioğlu, 2003: 5). Millet Meclisi yasama yetkisini yerine getirmektedir ve parlamenter kontrol uygulamaktadır. Millet Meclisinin ayrı bütçesi vardır.

Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirilmektedir. Cumhurbaşkanı kanunda belirtilen esas ve usullere göre doğrudan halk tarafından beş yıllığına seçilir. Cumhurbaşkanı Bulgaristan Cumhuriyeti devletinin başı ve Bulgaristan Silahlı Kuvvetlerinin baş komutanıdır (Güzelev, Kiskinova, 2011: 741).

Cumhurbaşkanı ulusun birliğini sembolize eder ve ülkeyi uluslar arası alanda temsil eder. Cumhurbaşkanı'nın görevlerini yürütürken kendisine yardımcı olmak için cumhurbaşkanı yardımcısı vardır.

Bakanlar Kurulu, Başbakan'ın (Millet Meclisi tarafından seçilen) teklifi üzerine Millet Meclisi tarafından seçilmektedir. Bakanlar Kurulu Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar çerçevesinde ülkenin iç ve dış politikasını yürütmektedir (Güzelev, 2011: 418). 2005 yılında getirilen yenilik ile Bakanlar Kurulu, Bulgaristan Cumhuriyeti'nin Avrupa Birliği'ne üyeliğinden kaynaklanan yükümlülükleri ile ilgili sorunlar hakkında Millet Meclisine bilgi verir. Avrupa Birliği'nde yasaların görüşülmesi ve kabul edilmesine katılması durumunda Bakanlar Kurulu Millet Meclisini önceden bilgilendirmekte ve faaliyetleri hakkında Millet Meclisine rapor sunmaktadır.

Bakanlar Kurulu, devlet bütçesinin yürütülmesini yönetir, kamu mallarının yönetimini düzenler, kanunda belirtilen durumlarda uluslar arası anlaşmaları imzalar, onaylar ve sonuçlandırır.

Yargı yetkisi Yüksek Mahkeme, Yüksek İdare Mahkemesi, İstinaf Mahkemeleri, İl Mahkemeleri, Rayon (Bölge) Mahkemeleri ve Askeri Mahkemeler tarafından yerine getirilir. Belirli türde davalar için, yasayla başka mahkemeler oluşturulabilir. Olağanüstü Mahkemeler kurulamaz.

Bulgaristan'ın idari yapısına bakıldığında 28 (oblast, il) bölge ve 264 belediyeden oluşmaktadır. Bölgeler: Blagoevgrad, Burgas, Dobrich, Gabrovo, Haskovo, Kurdzhali, Kyustendil, Lovech, Montana, Pazardzhik, Pernik, Plevne, Plovdiv, Razgrad, Ruse, Shumen, Silistra, Sliven, Smolyan, Sofya, Sofya-Grad, Stara Zagora, Turgovishte, Varna, Veliko Tırnovo, Vidin, Vratsa, Yambol (Konya Ticaret Odası, 2008: 1).

3.3. BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN TARİHİ GELİŞİMİ

Yıllar içerisinde Bulgaristan'ın idari bölgesel yapısı, devlet yapısının şekline bağlı olarak önemli derecede değişmiştir. Ortaçağlarda devlet yapısı askeri karaktere ve uygulamaya sahipti. Bölge yöneticileri de halk üzerinde tam askeri ve idari yetkilere sahipti.

Balkanların Osmanlı tarafından ele geçirilmesinden sonra 14.yüzyılın sonu ve 15.yüzyılın başı, Bulgaristan toprakları, merkezi Sofya olan Rumeli Beylerbeyine katılmıştır (Kiskinova, 2011: 747).

1878 yılında Bulgaristan'ın kurtuluşundan sonra özel Rus komisyonu Bulgaristan topraklarında yerel idare ve idari-bölgesel sorunları üzerinde durmuş ve birtakım değişiklikler yapmıştır (Peev, t.y.: 3). Vilayetlerin adı guberniya olmuş, kazaların da il (okrig) olmuş. Berlin anlaşması ile Bulgaristan toprakları Bulgaristan Krallığı ve Doğu Rumeli olarak ayrılmıştır. Bulgaristan Krallığı'nda 8 gubernii ve 33 il, Doğu Rumeli'de ise iki gubernii kalmıştır (Kiskinova, 2011: 747).

Her guberniyada yerel faaliyetleri yürüten en üst yönetim organı olarak guberniya yönetim kurulu oluşturulmaktaydı. Bu kurul üç atanmış ve dört seçilmiş üyeden olmak üzere toplam yedi üyeden oluşmaktaydı (Parushev, 1939: 2). Yönetim kurulunun başkanı gubernatordu (vali). Guberniya yönetim kurulunun temel görevleri olarak farklı birimlerin gelir ve giderlerini ve gayrimenkullerinin yönetimini kontrol etmek, şehir ve il kurulları tarafından alınan kararlara yapılan şikayetleri incelemek, kararları onaylamak veya kaldırmaktı. Guberniya yönetim kurulunun kararları gubernator tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir. Gubernator ve yönetim kurulu arasında uyuşmazlık çıktığında ise merkezi idare tarafından çözülmekteydi (Topuzanov, 1929: 9).

Şehirlerde ise yerel ihtiyaçları yerine getiren şehir belediye yönetimi vardı. Şehir belediye yönetiminin organı ise şehir kurullarıydı. Şehir kurullarının üyeleri doğrudan halk tarafından iki yıllığına seçilirdi (Parushev, 1939 : 2). Şehir kurulları gubernatorun onayından geçen herkes için zorunlu olan kararlar alabilmekteydi. Bu kararlara karşı itiraz ise guberniya yönetim kuruluna yapılabilmekteydi. İl tarımsal yönetiminin organı ise il kuruluydu (okrijen sıvet). Bu kurul ildeki tarımsal faaliyetleri yürütmekteydi. Üyeleri şehir kurulundaki esas ve usullere göre seçilmekteydi. Kurulun kararlarına karşı itirazları gubernator çözmekteydi. Gubernatorun bu kararları onaylama ya da iptal etme hakkı vardı (Topuzanov, 1929: 10). Ancak, Bulgaristan'da bu yapı oluşmadan önce şehir yönetiminin oluşturulması için bir hayli çaba sarf

edilmiştir. Çünkü Bulgaristan bu döneme kadar sınırları belli olmayan sadece tarihi-coğrafi bir terimdi.

Her yerde devlet yapısının oluşumu belediye yönetimi ile başlamıştır. Devlet gücü geçici olarak İmparatorluğun organları ve askeri yetkililer tarafından temsil edilirken, halkın ihtiyaçları ise, her alanda kendini tamamlamış belediye tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Belediyeler Bulgaristan'ın kurtuluşundan önce de var olan bir kurumdu. Kamu tüzel kişiliği yoktu, ancak kilise-okul topluluğu niteliğindedi (Parushev, 1939 : 2). Bulgar topraklarında yerel yönetimler bütün Osmanlı hakimiyeti boyunca vardı. Osmanlı'da din halkın bölünmesinde temel teşkil etmiştir. Bir taraftan hakim kitle olan müslümanlar, diğer taraftan haklardan yoksun gayrimüslimler vardı. Osmanlı hükümetinin müdahalesi olmadan, gayrimüslimler kendi iç işlerini ve ilişkilerini kendileri yürütmekteydi. Gayrimüslimlerin din, aile, özel hayat ve sivil hayatı ilgilendiren tüm ihtiyaçları buradaki belediye temsilcileri ve yöneticileri tarafından yürütülmekteydi. Devlet, sadece devleti ya da müslümanları ilgilendirdiği düşündüğü konularda müdahale etmekteydi. Bu durum, gayrimüslim halkın, İmparatorlukta müslüman hukukun ve müslüman geleneğinin çizdiği çizgide yerel bir topluluk oluşturması sonucunu doğurmuştur (Genov, 1928: 3). 3 Kasım 1839 yılında ilan edilen Gülhane Hatt-ı Humayun din farkı olmadan herkes için eşitlik ilan etmiştir. Bu Fermanla resmi olarak Hıristiyanlara yerel ve merkezi organlara katılım fırsatı sağlanmıştır. Vilayetler Kanunu, Tuna Vilayetinin Yönetimi Hakkında Tüzük, 1870 yılında kabul edilen Vilayet Yönetimi Kanunları, Bulgar halkının Osmanlı idaresine katılımında yeni bir ivme kazandırmıştır. Tanzamatla ilan edilen eşitlik, vilayet meclislerinde üye sayısı ile sağlanmıştır- her sancaktan ikişer müslüman ve ikişer gayrimüslim olması belirlenmişti (Peev, t.y.: 2).

Bulgarlar 28 Şubat 1870 yılındaki ferman ile diğer belediyelerle aynı haklara sahip kendi yerel yönetimine kavuşmuştur (Genov, 1928: 4). Bulgar belediyesi, bulgarlar ve İmparatorluk arasında aracı rolü oynamıştır. Bulgarlar belediyeler aracılığıyla kendi çıkarlarını korumuşlar ve taleplerini iletmışlerdir. Böylece yavaş yavaş, idari kültür alanında toplum için önemli olan hazır bir yönetici elit ortaya çıkmıştır (Kitanov, 2005: 2).

Dolayısıyla belediye, özgür bir yapı olarak bulgar halkının siyasi kurtuluş mücadelesinde önemli rol oynamıştır (Parushev, 1939: 2). Yeni belediye yönetiminde ve sivil yapının kurulmasında bu belediye hazır bir çerçeve olarak görülmüştür. Böylece savaşın sonlarına doğru, bulgar belediyeleri yerel idareyi ve kurtulan ülkenin yeniden yapılanmasını ve ihtiyaçların karşılanmasını üstlenmişlerdir (Parushev, 1939: 3).

Balkanların Güneyinde olan diğer Bulgaristan ise yani Doğu Rumeli, sultanın doğrudan yetkisi altında kalmasına rağmen, Özel Uluslararası Avrupa Komisyonu tarafından kabul edilen bir tüzükle geniş ve özerk yetkilere sahip olmuştur. Şehrin bütün kamu ihtiyaçlarının karşılanması, ekonomik gelişimi ve kalkınması şehir belediyesi yönetimine bırakılmıştı. Doğu Rumeli'nin her şehir belediyesi, belediye başkanı, belediye nüfusuna bağlı olarak bir ya da üç belediye başkan yardımcısı ve kent konseyinden oluşmaktaydı (Parushev, 1939: 4). Şehir belediyesinin başında bulunan kent konseyi kendi görev alanında özerk bir yapıya sahipti. Kent konseyi, başkan, üç daimi üye ve dört ile on iki arası onursal üyeden oluşmaktaydı. Bu üyeler halk tarafından iki yıllığına seçilmekteydi (Topuzanov, 1929: 8). Belediye başkanı ve yardımcıları, kent konseyleri tarafından seçilmekteydi (Parushev, 1939: 4).

Tüm sakinlerinin aynı dini topluluktan oluşan kırsal ya da köy belediyeleri ise, köy başkanı ve polis işlerini yürüten yardımcısından oluşmaktaydı (Parushev, 1939: 4).

Berlin Kongresi'yle Bulgaristan bağımsızlığını kazanınca, ülkedeki geçici Rus yönetimi, ülkenin anayasasını hazırlamak üzere, zamanın ünlü hukukçularından olan S.A. Lukiyanov'u görevlendirmiştir. Sırbistan ve Romanya'nın Anayasaları dikkate alınarak anayasa taslağı hazırlanmış ve daha sonra taslak Tırnovo Kurucu Meclisine sunulurken kabul edilmiştir (Kuyucuklu, 1987: 5).

Tırnovo Anayasa'sına göre Bulgaristan Krallığı monarşidir. Bu Anayasa ile belediyeler kilise-okul topluluğundan devletin yeni yönetim yapılanmasında idari birim olarak kabul edilmiştir (Parushev, 1939: 4). Böylece yerel yönetimlerin hukuki niteliği ortaya konulmuştur. Tırnovo Anayasası ile Bulgaristan toprakları il (okrig), ilçe (okoliye) ve şehir ve köy

belediyelerine ayrılmıştır. Her belediye, belediye başkanı ve belediye meclisinden oluşmaktaydı. İller (okrıglar) ilçelere (okolieyelere), ilçeler ise şehir ve kırsal belediyelerine ayrılmıştı (Güzelev, Kiskinova, 2011: 735).

6 Eylül 1885 yılında Doğu Rumeli ve Bulgaristan Krallığı'nın birleşmesiyle, Doğu Rumeli'de de Tırnovo Anayasası uygulanmaya başlanmıştır.

Tırnovo Anayasası bütün Balkan ve çoğu orta ve batı Avrupa ülkelerinin Anayasalarından daha demokratik ve daha ilerici özellikler taşımaktaydı (Güzelev, Kiskinova, 2011: 735). Bu Anayasa ile ülkede basın ve toplantı özgürlüğü tanınmış, ücretsiz öğrenim hakkı, her yirmi bir yaşını bitirmiş erkeğe seçim hakkı verilmişti. Günümüzde belki kadınları kapsamaması nedeniyle eleştiriye açık olan bu düzenleme, aynı dönemdeki diğer anayasalarda kişilerin mali olanaklarına göre oy hakkı verilmesi hükümleri dikkate alınırca, ilerici bir anayasa olarak düşünmek gerekir. Mülkiyet hakkı da, bu dönemde liberal ve kapitalist akımın güçlü etkisiyle, kutsal ve mutlak olarak kabul edilmiştir (Kuyucuklu, 1987: 6).

1893 ve 1911 yıllarında Anayasa'da yapılan değişiklik ve eklemeler ile birlikte, 1947 yılına kadar Tırnovo Anayasası Bulgaristan Krallığı'nın yönetiminde temel kanun olmuştur.

25 Mayıs 1880 yılında ilk "Bulgaristan Krallığı'nın İdari-Bölgesel Bölünmesi Hakkında Kanun"u çıkmıştır. Bu kanunla guberniyalar kaldırılmış, kalanların adı okrıg (il) olmuş (Peev, t.y.: 4). Her ilin başında hükümeti temsil eden il yöneticisi vardı. İlçelerin (okolie) başında da ilçe amirleri vardı. İllere katılan ilçelerin sayısı Bakanlar Kurulu tarafından belirlenirdi (Kiskinova, 2011: 748).

1882 yılında çıkartılan Belediye ve Şehir Yönetimi Kanunu, merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi düzenleyen normları içermektedir. Bu kanun belediyeyi kanunla kurulan tüzel kişi olarak belirlemekteydi. Kanun şehir ve köy belediyeleri ayrımını getirmekteydi. Şehir belediyeleri bir şehirden, köy belediyeleri ise bir ya da birkaç köyden oluşmaktaydı. Belediye, belediye başkanı, belediye başkan yardımcıları ve belediye meclisi tarafından yönetilmekteydi. Belediye meclisi il amiri ve İçişleri Bakanı'nın kontrolü

altındaydı (Ruseva, t.y.: 5). Belediye başkanı ve yardımcıları Kralın karnamesi ile göreve gelmekteydi. Köy belediyesinin belediye başkanı ve yardımcıları ise, İçişleri Bakanı tarafından atanmakta ve görevden alınmaktaydılar. Ancak, her iki durumda belediye başkanları belediye meclisi üyeleri arasından seçilmekte olup, belediye meclisi ise seçimle göreve gelmekteydi (Ruseva, t.y.: 6).

1886 yılında kabul edilen Şehir Belediyeleri Kanunu ve Köy Belediyeleri Kanunları ile belediye yönetiminin ilkeleri belirlenmiştir.

1901 yılında Bulgaristan İdari Bölünme Kanunu ile Bulgaristan yerel yönetim alanında üçlü bir yapı kesinlik kazanmıştır. 71 ilçe, 12 il ve 1893 belediye kurulmuştur. 1934 yılında o zamana kadar var olan 16 tane okrag (il) kaldırılmış ve bunların yerine 7 tane oblast (bölge), 89 ilçe ve 921 belediye kurulmuştur. 1934 yılındaki idari-bölgesel reform ile, belediyelerde yerel yönetim birimleri kaldırılmış ve yerine merkezileşmiş yerel idare sistemi getirilmiştir (Kiskinova, 2011: 748).

9 Eylül 1944 yılından sonra 1991 Anayasasının kabulüne kadar ki sürede bölge müdürleri ve il amirleri yoktu. Bölgeler kaldırılmış, yerel alanda devlet faaliyetleri il halk meclisleri ve onların yürütme komisyonları olan kolektif organlar tarafından yerine getirilmiştir (Peev, t.y.: 12).

8 Eylül 1946 yılında yapılan referandum ile halkın %92'si monarşinin yıkılması ve cumhuriyet için oy kullanmıştır (Ersun, Palacıoğlu, 1998: 11-12). 27 Kasım 1946'da parlamento seçimleri yapılmış, burada komünistler önemli bir güç oluşturmuşlar ve yeni hazırlanacak olan anayasa da onların ürünü olmuştur (Kuyucuklu, 1987: 165). 4 Aralık 1947 yılında yeni Anayasa kabul edilmiştir. Anayasa'nın kabulü ile Sovyet modeline dayalı tek partili sisteme geçilmiştir. Bununla birlikte Bulgaristan Cumhuriyet haline gelmiştir (Ersun, Palacıoğlu, 1998: 11-12).

Anayasa ile ülkenin yeni yönetim yapısının temeli ortaya konulmuş ve Bulgaristan'ın temsilli yönetim ile yönetilen Halk Cumhuriyeti olduğu belirtilmiştir (Popov, 2003: 3).

Anayasa'da tüm gücün halktan kaynaklandığı ve halka ait olduğu, gücün özgür seçimlerle seçilecek temsilci organlar ve referandumla

kullanılacağı, tüm devlet organlarının vatandaşlarca genel, eşit, doğrudan ve gizli oyla seçileceği, seçme ve seçilme yaşının onsekiz olduğu, ülkenin anayasa ve yasalara tam uygunluk içinde yönetileceği belirtilmiştir (Kuyucuklu, 1987: 166).

Yerel yönetimler Anayasa'nın beşinci bölümünde düzenlemiştir. Buna göre Bulgaristan Halk Cumhuriyeti'nin toprakları belediye ve ilçelere ayrılmaktaydı. Yasayla başka yönetsel birimler kurulabilmekteydi. Şehirler bölgelere (rayonlara) ayrılmaktaydı. 1947 Anayasa'sı ile oblastlar (bölgeler) kaldırılmış ve yerel yönetim alanında ikili bir yapı benimsenmiştir (Kiskinova, 2011: 748). Bu anayasa yerel yönetim organları olarak belediye ve ilçe halk konseylerini, yürütme organı olarak ise belediye ve ilçe idarelerini benimsemişti. Belediye ve ilçe halk konseylerinin önemli bir özelliği, doğrudan 4 yıllığına seçimle kurulmalarıydı. Ancak, buna rağmen onlara yüklenen görevler yerel yönetimlerin organları olmaktan ziyade daha çok devlet gücünün organları olmakla alakalıydı (Dragnev v.d. t.y.: 171).

Konseylerin temel sorumlulukları, kanunlara uygun olarak yerel anlamda bütün ekonomik, sosyal ve kültürel görevleri yürütmektir (Martin, 1987: 23). Halk Konseylerinin, yönetim, ekonomi, eğitim, kültür, sağlık, kamu yararı, sosyal refah, planlama, konut, ulaşım, sanayi, tarım ve toprağın korunması alanında yetkileri söz konusuydu. Bununla birlikte yerel konseyler ulusal anlamda önemli olan konuları tartışabilirler ve daha üst yöneticilere teklif sunabilmekteydiler. Yerel anlamda önemli olan bir konuyu karara bağlanmadan önce seçmene de sunmaktaydılar ve en az yılda bir defa faaliyetleri hakkında seçmenlere hesap vermekteydiler (Martin, 1987: 24).

Belediyelerde şehir ve köy belediyeleri ayrımı korunmuştu. Böylece idari yapıda bu ikili sistem 1971 Anayasasına da yansımıştır. İdari yapıda belirlenen bu modelin eksiklikleri olarak belediyelerin devlet bütçesinden ayrı bütçelerinin olmaması, mülkiyet hakkına sahip olmamalarıydı (Dragnev v.d. t.y.: 173).

1947 Anayasası 1961 yılında bazı değişikliklere uğramıştır. Ancak, daha sonra 1971 yılında gereklere yanıt veremediği düşüncesiyle yeni bir Anayasa hazırlığına başlanılmıştır (Kuyucuklu, 1987: 169). 16 Mayıs 1971

yılında yapılan referandum ile Bulgaristan Cumhuriyeti'nin yeni Anayasası kesinleşmiş iki gün sonra da yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Güzelev, Kiskinova 2011: 738).

1971 Anayasa'sına göre, Bulgaristan sosyalist bir devlettir. Toplumda ve devlette yönetici gücün Bulgar Komünist Partisi olduğu, Bulgar Komünist Partisi'nin Bulgar Çiftçi Ulusal Birliği ile sıkı bir ilişki ve işbirliği ile ülkede ileri sosyalist toplumu kurma işlevinde olduğu belirtilmekteydi. Bununla birlikte iktidarın halktan kaynaklandığını ve halka ait olduğu, halkın bu gücünü özgür seçimler aracılığıyla kullandığı açıklanmaktaydı (Kuyucuklu, 1987: 169). Toplumun siyasal sisteminin dayandığı temel ilkeler olarak ulusal (halk) egemenlik, iktidarda birlik, demokratik merkezîyetçilik, sosyalist demokratiklik olduğu belirtilmekteydi (Kuyucuklu, 1987: 174).

Bu Anayasaya göre, Bulgaristan Halk Cumhuriyeti toprakları, belediyeler ve illere ayrılır. Sofya, yönetim bölgelerine ayrılır. Diğer yönetim-bölgesel birimler yasayla belirlenir. Belediye ve il yerel yönetimlerinin organları belediye ve il halk konseyleriydi.

Halk konseyleri, çalışmalarında il ve belediyelerdeki halkın çıkarlarını gözeten, konsey üyelerinden oluşmaktaydı. Konsey üyelerinin seçiminde temsil normları yasayla belirlenmekteydi. Halk konseylerinin bölgelerinde devlet politikasını gerçekleştirmek ve devlet sorunlarını yerel düzeyde çözümlenmek gibi görevleri vardı. Yetki sınırları içerisinde bölgelerinde ekonomik kalkınmayı, sağlık-sosyal, konut, kültür-eğitim çalışmalarını yönetmekteydiler.

Halk konseyleri, kendi toplumsal-ekonomik gelişme planını ve bütçesini, Devlet toplumsal-ekonomik gelişme planına ve devlet bütçesine uyumlu olarak hazırlar, kabul eder ve uygulanmasını örgütler ve denetlerdi.

Halk konseyleri, kendi yetkileri çerçevesinde, toplumsal düzeni sağlamaya, yasallığı korumaya, vatandaşların haklarını korumaya, sosyalist mülkiyeti muhafazaya ve ülkenin savunma gücünü arttırmaya çalışırlardı. Kararname ve talimat gibi hukuk düzenlemeleri çıkarmaya yetkileri söz konusuydu (Kuyucuklu, 1987: 187).

Halk konseyleri, yürütme komiteleri seçebilir, sürekli ve geçici komisyonlar ve uzman organlar oluşturabilmekteydi. Yürütme komitesi, halk konseyinin yürütme ve düzenleme organı olup halk konseyi üyeleri tarafından seçilmekteydi. Halk konseyleri yasayla belirlenecek usüle göre, yılda en az bir defa, çalışmalarını hakkında seçmenlere hesap vermekteydiler.

1987 yılında yapılan değişiklikler ile iller tekrar kaldırılmış ve bunların yerine 9 bölge (oblast) kurulmuştur, belediye alanında ise belediye sayısı azaltılmıştır (Dragnev v.d. t.y.: 174).

Yirminci yüzyılda sanayileşme ve kentleşme ile beraber şehirlere olan göç artmış bu da köy nüfusunun azalmasına hatta bazı köylerin nüfussuz kalmasına neden olmuştur (Kiskinova, 2011: 748).

Politik ve ekonomik organizasyon ve yönetimdeki değişiklikler 1991 Anayasası'nda ifadelerini bulmuştur. Bu anayasa ile idari bölgesel yapıda yeni bir model oluşturulmuştur. Bu modelde demokratik ilkeler ve ilişkiler anayasada açıkça belirtilmiştir. Avrupa Birliği'nde uygulanan talimat ve yönetmeliklere uygun olarak yerel yönetim alanında yeni kanun ve yasalar kabul edilmiştir (Dragnev v.d. t.y.: 175).

3.4. BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN YAPISI

1991 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte olan Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası'nda yerel yönetimler ayrı bir bölümde "Yerinden Yönetim ve Yerel İdare" başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasa dışında yerel yönetimlerin yasal dayanakları ise şunlardır: Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu, Bulgaristan Cumhuriyeti İdare ve Mülki Teşkilatlanması Kanunu, İdare Kanunu, Yerel Seçimler Kanunu, Belediye Bütçesi Kanunu, Başkent ve Büyük Şehirler Mülki Bölümlenme Kanunu vb. Bulgaristan Anayasasına göre temel yerel yönetim birimleri belediyelerdir.

3.4.1. Belediyeler

3.4.1.1. Belediyelerin Kuruluşu Ve Görevleri

Anayasa'nın 135.maddesine göre, Bulgaristan Cumhuriyeti toprakları belediye ve bölgeler olmak üzere iki kademeli bir idari yapıya sahiptir. Bunların sınırları içerisinde yasa ile başka yönetim birimleri ve organları oluşturulabilir. Başkent belediyesinin ve diğer büyük şehirlerin toprak bölümü ve imtiyazları kanunla düzenlenir.

Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası'nın yerel yönetim organlarının teşkilatlanması ve işleyişinin yasayla düzenlenmesini öngören 146.maddesine uygun olarak, 1991 yılında (Resmi Gazete, 1991 No:77) Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu kabul edilmiştir.

Kanunun yürürlükte olduğu dört yıl içinde değişiklik ve ilavelere ihtiyaç duyulmuş ve bunlar 1995 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu alandaki mevzuatın iyileştirilmesi süreci, Bulgaristan'ın 1995 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını kabul etmesi ve Anayasa'nın 5.maddesine göre bu şartın milli kanunlara uygulanması ile hız kazanmıştır (Türker, 1999: 160).

Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanununa göre, yerinden yönetimin gerçekleştiği temel idari-coğrafi birimler belediyelerdir. Tüzel kişiliğe sahip belediyenin sınırları halk oylaması ile belirlenmektedir. Belediyeler belediye meclislerine ve seçilmiş belediye başkanlarına sahiptirler. Kanunla veya belediye meclisi kararı ile belediyelerin içinde, kendilerine verilen görev ve yetkileri yerine getiren alt birimler – semt idareleri (rayoni) ve belediye şubeleri (kmetstva) kurulur. Belediye şubelerinde belediye şubesi başkanı seçilir. Başkent belediyesindeki semt idarelerinde ve semt idarelerine bölünmüş şehirlerde semt idaresi başkanı seçilir.

Başkent belediyesi bölge statüsüne de sahip yerel idari birimdir. Başkent'te yerel halkın yönetimi ile başkent'in gelişmesine yönelik yürütülen devlet politikası birleşmektedir. Başkent belediyesinde belediye meclisinin ve belediye başkanının görev süreleri dört yıldır. Başkent belediyesi kendi mülkiyetine, kendi bütçesine ve tüzel kişiliğe sahiptir.

Başkent ve Büyük Şehirler Mülki Bölümlenme Kanunu ile Sofya'da ve nüfusu 300.000'den fazla olan şehirlerde semt idareleri kurulmuştur. Kanun hükümlerine göre nüfusu 300.000'den fazla olan şehirler Plovdiv ve Varna'dır. Nüfusu 100.000'den fazla olan belediyelerde de belediye meclisi tarafından semt idareleri kurulabilir (Türker, 1999: 160).

Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanununa göre vatandaşlar ve onların seçtikleri yerel organlar yetkileri dahilindeki ve yerel yönetim faaliyet alanındaki bütün meseleleri ele almak hakkına ve imkanına sahiptirler. Bu faaliyet alanı mevzuatla belirlenir. Yerel yönetimlerin faaliyet alanı kanunda şu şekilde düzenlenmiştir:

- Belediye mülkü, belediye teşebbüsleri, belediye finansmanı, vergileri, ücretleri ve harçları, belediyenin idaresi,
- Belediye coğrafi alanının ve onu oluşturan yerleşim yerlerinin planlanması ve kalkınması,
- Eğitim ve okul yapımı- okul öncesi, ilk ve orta,
- Sağlık,
- Kültür,
- İmar ve bayındırlık işleri,
- Sosyal hizmetler,
- Çevrenin korunması ve doğal kaynakların rasyonel kullanımı,
- Kültürel, tarihi ve mimari anıtların bakım ve korunması,
- Spor, eğlence faaliyetlerinin, turizmin belediye seviyesinde teşvikidir.

Bulgaristan Cumhuriyeti'nde idari- bölgesel ve bölgesel birimlerin kurulması ve aynı zamanda idari bölgesel- değişikliklerin yapılması ayrı bir kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanun Bulgaristan Cumhuriyeti İdare ve Mülki Teşkilatlanması Kanunudur. Bu kanuna göre belediye bir ya da birden fazla komşu yerleşim yerinden oluşur.

Belediye kurulmasında aranılan şartlar şöyledir:

- Nüfus (belediyeye katılacak olan bütün yerleşim yerlerinin toplam nüfusunun 6000'den fazla olması),
- İdari merkeze ve imkanlara sahip bir yerleşim yerinin bulunması,

- Yeni bir belediye kurma veya mevcut bir belediyeye katılma şartlarını karşılayamayan birden fazla sayıda birbirine komşu mahalleyi kapsamaması,
- Belediye merkezi ile mahalleleri arasındaki uzaklığın maksimum 40km'den fazla olmaması,
- Yeni kurulan belediyenin kendi gelirleri ile giderlerini karşılaması için yeterli finansmana sahip olmasıdır.

Coğrafi, ekonomik, tarihi ve başka nedenlerden dolayı yukarıda sayılan şartların herhangi birinin mevcut olmaması durumunda, Bakanlar Kurulu aşağıdaki sıralamaya göre belediye kurulmasına karar verebilir. Buna göre belediye kurulma sırası şöyledir:

- Bir ya da birkaç yerleşim yeri seçmenlerinin %25'nin belediye meclisine dilekçe vermesi. Dilekçeye, yerleşim yeri başkanlarının yukarıdaki şartların varlığı ile ilgili görüşü de eklenir.
- Belediye meclisi bir ay içerisinde yukarıdaki şartların varlığını tespit eder ve verdiği kararı bölge valisine gönderir,
- Bölge valisi bir ay içerisinde yapılan isteğin kanuna uygunluğunu inceler ve eğer kanundaki şartlara uyulmuş ise, belediye meclisine belediye kurulacak olan yerleşim yerinde referandum yapılması teklifinde bulunur,
- Referandum kanunda belirtilen esaslara göre yapılır,
- Olumlu referandum sonucu sonrasında, bölge valisi iki aylık süre içerisinde Bakanlar Kurulu'na yazılı rapor sunar,
- Bakanlar Kurulu, Bölgesel Kalkınma ve Bayındırlık Bakanı'nın yazılı görüşünü de aldıktan sonra kararını verir,
- Bakanlar Kurulu'nun belediye kurulmasına ilişkin kararı onay için Cumhurbaşkanı'na gönderilir.

Belediye kurulmasını ilgili belediye meclisi, bölge valisi ve Bakanlar Kurulu isteyebilir.

İki belediyenin ayrılmasından ya da birleşmesinden dolayı, belediyenin kapatılması sonucunu doğuran durumlarda yukarıda belirtilen şartlar ve sıra takip edilir.

Yerleşim yerinin bir belediyeden ayrılması ve bölge alanında bulunan komşu bir belediyeye katılması sonucunda, belediye sınır değişiklikleri yerel referandum sonrasında yapılır.

Belediyenin idari merkezinin ve adının değiştirilmesi aşağıdaki sıraya göre yapılır:

- Belediye meclisi belediye alanında yapılan ve olumlu sonuçlanan referandum sonrasında, bir aylık süre içerisinde bölge valisi aracılığıyla Bakanlar Kurulu'na değişiklik teklifi sunar,
- Bakanlar Kurulu vermiş olduğu kararı Cumhurbaşkanı'nın onayına sunar.

Semt idaresinin (bir belediyeye bağlı idari birimin) kurulması hakkındaki hükümler kanunun 10.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre Başkent'te ve nüfusu 300.000'den fazla olan şehirlerde semt idaresi kurulur. Bu durumda semt idareleri kanunla kurulur. Söz konusu bu kanun Başkent ve Büyük Şehirler Mülki Bölümlenme Kanunudur. Nüfusu 100.000'den fazla olan şehirlerde de belediye başkanının teklifi ve belediye meclisinin kararıyla semt idaresi kurulabilir.

Şehirlerde semt idaresi kurulmasının şartları şöyledir:

- İlgili bölgede 25.000'den fazla nüfusun bulunması,
- İlgili şehirlerde şehir bölge planlaması imkanlarının bulunması,
- İdari ve sosyal ihtiyaçları karşılayan ve bölgesel önemi olan altyapı ve tesislerin varlığıdır.

Semt idaresi kurulma aşamaları ise şöyledir:

- Belediye başkanının teklifi üzerine belediye meclisi, belediyenin semt idaresine ayrılması teklifini inceleyip karar verir.
- Verilen karar vali tarafından 14 gün içerisinde kanuna uygunluğu bakımından incelenip Resmi Gazete'de yayımlanır.
- Karar Resmi Gazete'de yayımlandıktan sonra yürürlüğe girer.

Belediye şubesinin kurulması kanununun 14.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre belediye şubesi belediye sınırları içerisinde belediye meclisi kararıyla kurulmaktadır. Belediye şubesi kurulma şartları şöyledir:

- Belediye şubesi kurulacak yerleşim yerlerinde 350'den fazla nüfusun bulunması,
- Belediye tarafından verilen görevleri yapabilme kapasitesinin olmasıdır.

Belediye şubesi kurulma sırası ise aşağıdaki gibidir:

- İlgili yerleşim yerleri seçmenlerinin en az %25'i tarafından imzalanan dilekçeyi belediye meclisine iletmeleri,
- Bir aylık süre içerisinde belediye meclisi dilekçeyi inceleyip referandum kararı alır,
- Olumlu referandum sonucunda belediye meclisi belediye şubesi kurulma kararı alır,
- Karar bölge valisine gönderilerek 14 gün içerisinde kanuna uygunluğu açısından incelenip Resmi Gazete'de yayımlanır,
- Belediye şubesi kurulma kararı Resmi Gazete'de yayımlandığı günden itibaren yürürlüğe girer.

Belediye meclisi belediye şubesi kurulması hakkında referandum kararını sadece yukarıda belirtilen iki şartın varlığı durumunda da alabilir.

Semt idaresi ve belediye şubesinin kapatılması ve aynı zamanda sınır değişiklikleri yapılması, kanunda belirtilen semt idaresi ve belediye şubesi kurulması hakkındaki esaslar ve sıraya göre yapılır.

Belediye şubesi idari merkezinin değiştirilmesi belediye meclisi kararıyla olur.

Belediyeler ve belediye şubeleri için her zaman halka gitme mecburiyeti vardır. Bu mecburiyet semt idarelerinde uygulanmaz.

3.4.1.2. Belediyelerin Organları

Belediye yönetiminde karar organı olan ve kanunda belirtilen esas ve usullere göre dört yıllığına seçilen belediye meclisi vardır. Yürütme organı ise belediye başkanıdır. Belediye başkanı da dört yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilmektedir.

Yeni belediye kurulacağı zaman, belediye meclisi ve belediye başkanı seçimleri Cumhurbaşkanı'nın belediye kurulmasına dair kanun hükmünde kararnamenin yürürlüğe girmesinden itibaren üç ay içinde yapılmaktadır.

3.4.1.2.1. Belediye Meclisi

Belediyenin karar organı olan belediye meclisi kanunun 18.maddesinde düzenlenmiştir. Belediye meclisi kanunda belirtilen esaslara göre dört yıllığına halk tarafından seçilir.

Bulgaristan yerel seçimleri ile ilgili düzenlemeler Yerel Seçimler Kanunu'nda yer almaktadır. Bu kanun belediye meclis üyeleri, belediye başkanı, semt idaresi ve belediye şubesi başkanlarının seçilmesi hakkında esasları düzenlemektedir. Seçimler genel, eşit, doğrudan, gizli oy esasına göre yapılmaktadır. Seçimlere, 18 yaşını doldurmuş, çifte vatandaş olmayan, seçme yeterliliğini kaybetmemiş ve ilgili yerleşim yerinde kayıtlı bulunan her Bulgaristan vatandaşı katılabilir. Bulgaristan vatandaşı olmayan, ancak uzun süre Bulgaristan'da ikamet etmiş ve ilgili yerleşim yerinde en az 10 ay yaşamış Avrupa Birliği ülkesi her vatandaş belediye meclis üyeleri ve belediye başkanı seçimlerine katılabilir. Belediye meclis üyeliği ve belediye başkanlığı adaylığına, Avrupa Birliği ülkeleri dışında vatandaşlığı olmayan, 18 yaşını doldurmuş, mahkum olmayan, seçilme yeterliliğini kaybetmemiş seçim tarihinin belirlenmesinden önce ilgili belediyede yaşamış her vatandaş katılabilir.

Meclis üyeleri seçimleri orantılı sisteme göre, başkan seçimleri ise çoğunluk esasına göre yapılmaktadır.

Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanununa göre, belediye meclisinin üye sayısı, ilgili belediyenin nüfusuna göre belirlenir.

Buna göre, meclis üye sayıları şöyledir:

⇒ 5.000 kişiye kadar	11 meclis üyesi
⇒ 10.000 kişiye kadar	13 meclis üyesi
⇒ 20.000 kişiye kadar	17 meclis üyesi
⇒ 30.000 kişiye kadar	21 meclis üyesi
⇒ 50.000 kişiye kadar	29 meclis üyesi
⇒ 75.000 kişiye kadar	33 meclis üyesi
⇒ 100.000 kişiye kadar	37 meclis üyesi
⇒ 160.000 kişiye kadar	41 meclis üyesi
⇒ 160.000 kişiden fazla	51 meclis üyesi
⇒ Başkent belediyesi	61 meclis üyesi

Belediye meclisi kanunla kendisine verilen yetkileri yürütür ve ilgili belediyenin gelişmesine yönelik politikaları belirler. Belediye meclisinin görevleri şunlardır:

- Daimi ve geçici komisyonlar oluşturur ve bunların üyelerini seçer,
- Belediye meclisi başkanını seçer ve görevden alır,
- Belediye bütçesini kabul eder ve denetler,
- 2007 yılında yapılan değişiklik ile belediye vergi ve harçlarının oranını belirler,
- Belediye varlıklarının edinilmesi, yönetilmesi ve elden çıkarılması konusunda kararlar alır ve belediye başkanı, semt idaresi başkanı ve belediye subesi başkanının yetkilerini belirler,
- Belediye mülkiyetine sahip ticari şirketlerin kurulmasına, gelişimine ve kapatılmasına karar verir ve bu şirketlerdeki belediye temsilcilerini seçer,
- Banka kredisi kullanımına karar verir,
- Borçlanmaya karar verir,
- Belediyenin gelişimine yönelik stratejileri, programları ve faaliyet planlarını kabul eder. 2007 yılında eklenen yenilik ile bu stratejiler,

programlar ve faaliyet planları Avrupa'nın yerel yönetimlerinin gelişimine yönelik politikalarını da yansıtacak şekilde olmalıdır.

- Belediyelerin yurt içindeki ve yurt dışındaki yerel yönetim ortaklıklarına katılmasına karar verir,
- Kanunda belirtilen esas ve usullere göre semt idarelerini ve belediye şubelerini kurar,
- Belediye alanını ve sınırlarını ilgilendiren idari-bölgesel değişikliklerin yapılması teklifinde bulunur,
- Cadde, sokak, park, konaklama tesisleri ve tatil bölgelerinin isimleri konusunda kararlar alır,
- Yerel referandum ve genel halk toplantısı kararı alır,
- Diğer kurumların yetkisi dahilinde olmayan, ancak yerel önem taşıyan görevlerle birlikte kendisine kanunla verilen diğer görevleri yerine getirir.

Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu hükümlerine göre belediye meclisi belediye aracısı (belediye ombudsmanı) seçebilir. Belediye aracısı, vatandaşların yasal çıkarlarının ve haklarının yerel idare ve yerel yönetim organları karşısında korunmasına yardımcı olmaktadır. Belediye aracısının organizasyon ve faaliyetleri belediye meclisi tarafından kabul edilen yönetmelikle belirlenir. Belediye aracısı, belediye meclisi üyelerinin toplam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir.

Belediye meclisinin kararları kabul edildikten sonra, 7 gün içerisinde belediye başkanına ve valiye gönderilir. 2006 yılında getirilen yenilik ile, bu kararlar ilgili araçlar ile halka duyurulur. Belediye meclisi kararlarına yapılan itirazlar, uygulaması durdurulan veya değiştirilen kararlar da gene aynı şekilde ilgili araçlar ile halka duyurulur.

Belediye meclisi seçim sonuçlarının belli olmasından sonra 14 gün içerisinde vali tarafından ilk toplantısına çağırılır. 2006 yılında yapılan değişiklik ile belediye meclisinin ilk toplantısı en yaşlı üye tarafından açılır ve yönetilir. Bu toplantıda belediye meclisi başkanı ve bir ya da daha fazla başkan yardımcısı seçilir. Seçim gizli oylama yapılarak gerçekleştirilir.

Belediye meclisi, belediye başkanının isteği üzerine, belediye meclis üyelerinin üçte birinin talebi üzerine, seçmenlerin beşte birinin talebi üzerine, valinin talebi üzerine belediye meclisi başkanı tarafından toplantıya çağırılır.

Belediye meclisi yılda en az altı kez toplanmak zorundadır. Belediye meclisinin üç ay boyunca toplantı yapmaması halinde, belediye seçim komisyonunun kararıyla yetkileri sonlandırılmakta ve üç ay içerisinde yeni belediye meclisi seçimleri yapılmaktadır.

Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar verir. Karar alınırken oylama açık yapılır. Meclis oylamanın gizli yapılmasına da karar verebilir.

Belediye meclis başkanı, meclisi toplantıya çağırır, meclis toplantıları için hazırlık yapar, daimi komitelerin işlerini koordine eder, meclis üyelerine yardım eder, şahıslar ve kurumlar karşısında meclisi temsil eder (Türker, 1999: 174).

Meclis başkanlığı istifa ve ölüm durumunda kendiliğinden sona erer. Meclis başkanının görevlerini üç aydan fazla yerine getirmemesi, Çıkar Uyuşmazlığının Önlenmesi ve Ortaya Çıkması Hakkında Kanuna göre, çıkar uyuşmazlığına neden olan kararın yürürlüğe girmesi durumlarından herhangi birinin ortaya çıkması halinde yetkileri sonlandırılır.

Meclis üyeliğinin son bulması kanunda ayrı bir bölümde düzenlenmiştir. Buna göre meclis üyeliği şu durumlarda sona erer:

- Ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer,
- Vesayet altına alınması,
- Kasıtlı bir suç işlemesi sonucu hapis cezasına mahkum olması,
- Millet meclisi üyesi, bakan veya belediye başkanı seçilmesi, vali, bakan yardımcısı, vali yardımcısı, belediye başkan yardımcısı olarak atanması,
- Belediye meclisine yazılı olarak haber vermeden, arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde toplam beş gün toplantılara katılmaması,

- Hastalık nedeniyle altı aydan fazla süre ile görevlerini yerine getirememesi,
- İkamet değişikliği ile sonuçlanan idari-bölgesel değişiklikler yapması,
- Belediyenin kapatılması ile sonuçlanan idari-bölgesel değişiklikler yapması,
- 2007 yılında getirilen yenilik ile yönetim ve denetim komisyonu üyesi, kontrolör, yönetici, ticari yetkili, Belediye Mülkiyeti Kanunu'na göre belediye şirketi müdürü seçilmesi veya atanması, ayrıca Avrupa Birliği üyesi ülkelerinde belediye meclisi üyesi ya da benzer bir görev alması,
- Kanuna göre çıkar uyuşmazlığına neden olan kararın yürürlüğe girmesi hallerinden herhangi birinin ortaya çıkması durumunda belediye meclis üyeliği sona erer.

Meclis üyesi tarafından verilen istifa dilekçesi, üç gün içerisinde belediye meclis başkanı aracılığıyla belediye seçim komisyonuna gönderilir. Belediye meclis üyeliğinin sona ermesi ile ilgili diğer durumlar yetkili organlar tarafından tespit edilir. Tespit edilen durum ile ilgili belgeler belediye seçim komisyonuna gönderilir. Belediye seçim komisyonu belgelerin kendisine gelmesinden itibaren üç gün içerisinde ilgili meclis üyesine durumu bildirir. Meclis üyesi üyeliğinin düşmesi durumuna üç gün içerisinde itiraz edebilir. Bu süre içerisinde itiraz etmemesi durumunda belediye seçim komisyonu meclis üyeliğinin sona ermesi kararı verir ve bu kararın bir kopyasını belediye meclis başkanına gönderir. Belediye seçim komisyonunun kararına karşı Yerel Seçimler Kanununun 104.maddesindeki esaslara göre itiraz edilebilir.

Belediye meclisi, meclis üyeleri arasından daimi ve geçici komisyonlar seçer. Belediye meclis üyeleri üçten fazla daimi komisyonun üyesi olamazlar.

Daimi ve geçici komisyonlar; belirlenen bir bölgede toplumun ihtiyaçlarını belirlerler ve tanımlanan sorunların çözümüne yönelik teklifte bulunurlar, belediye meclisine kararların alınmasında yardım ederler, belediye meclisi kararlarının uygulanmasını denetlerler.

Faaliyetlerini yürütürken daimi ve geçici komisyonlar eksper ve danışma niteliğinde organlardan yararlanabilirler. Vatandaşlar ve tüzel kişiler belediye meclisi komisyonlarına görüş ve önerilerini sunabilirler.

Daimi ve geçici komisyonlar görüşülen konularda rapor, görüş, teklif ve tavsiyeler kabul edip bunları daha sonra belediye meclisine ve ilgilenen şahıslara verirler.

Anayasa hükümlerine göre, merkezi idare ve temsilcileri, ancak kanunla kendilerine yetki verilmişse, yerel idarelerin iş ve işlemleri üzerinde yasallık denetimi yapabilirler.

Belediye meclisi kararlarına karşı ilgili idari mahkemesine başvurulabilir.

Bölge valisi belediye meclisi kararlarını kanuna uygunluk açısından denetler. Vali kanuna aykırı bulduğu kararları yeniden görüşülmesi için belediye meclisine iade edebilir ya da ilgili idare mahkemesine itirazda bulunabilir. Eğer mahkeme başka bir karar vermez ise, itiraz kararların uygulanmasını durdurur.

Belediye başkanı da, belediye meclisinin kanuna aykırı kararlarını tekrar görüşülmesi için belediye meclisine geri gönderebilir ya da ilgili mahkemeye kararın durdurulması talebinde bulunabilir.

Yeniden görüşülmesi istenen karar gerekçesi de belirtilerek yedi gün içerisinde belediye meclisi başkanına gönderilir. Yeniden görüşülmesi istenen karar belediye meclisi tarafından 14 gün içerisinde görüşülür. Bu 14 gün süre içerisinde belediye meclisinin her hangi bir karar vermemesi durumunda, yedi gün içerisinde belediye başkanı ve bölge valisi yeniden görüşülmesi istenen karar aleyhine ilgili idare mahkemesine başvurabilirler.

Belediye meclisi yeniden görüşülmesi istenen kararı iptal edebilir, değiştirebilir ya da tekrar kabul edebilir. Yeniden görüşülmesi istenen karar da belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu tekrar kabul edilebilir. Değiştirilen ya da tekrar kesinleşen belediye meclisi kararı aleyhine ilgili idare mahkemesine başvurulabilir.

3.4.1.2.2. Belediye Başkanı

Belediyenin yürütme organı belediye başkanıdır. Semt idaresi ve belediye şubesinin yürütme organları da semt idaresi başkanı ve belediye şubesi başkanıdır. Belediye başkanları, semt idaresi ve belediye şubesi başkanları kanunda belirtilen esaslara göre dört yıl için belediyede yaşayanlar tarafından doğrudan genel seçimler ile seçilirler.

Belediye ve semt idaresi başkanları, kendilerinin yokluğunda görevlerini yürütmek üzere belediye başkan yardımcısı ve semt idaresi başkan yardımcısı görevlendirirler.

Belediye, semt idaresi ve belediye şubesi başkanları, belediye başkan yardımcıları, belediye sekreterleri, görevlerinin devamı süresince Ticaret Kanununa göre ticari faaliyetlerde bulunamazlar, ticari şirketlerde kontrolör, yönetici olamazlar, ticari temsilci, ticari aracı olamazlar, ticari şirketlere ve kooperatiflere yönetim ve denetim organı olarak katılamazlar.

Belediye başkanının görevleri şunlardır:

- Belediyenin tüm yürütme faaliyetlerini yönetir,
- Uzmanlaşmış yürütme birimlerini yönlendirir ve koordine eder,
- Semt idareleri ve belediye şubelerinkiler hariç belediye personelini atar ve görevden alır, kanunda belirtilen disiplin cezalarını uygular,
- Kamu düzeninin sağlanması için ilgili polis birimlerini bağlayan yazılı emirler verir. Bu emirlere karşı ilgili polis birimleri üç gün içerisinde valiye itirazda bulunabilirler. Ancak itiraz edilmesi emrin uygulanmasını durdurmaz.
- Belediye bütçesinin uygulanmasını organize eder,
- Uzun vadeli programların uygulanmasını organize eder,
- Belediye meclisi tarafından alınan kararların uygulanmasını organize eder ve belediye meclisine yılda iki kez kararların uygulanması hakkında rapor verir,
- Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu emirlerinin ve kanunların uygulanmasını organize eder,

- 2009 yılında yapılan değişiklik ile belediye başkanı kendi görevlerinin yürütülmesini semt idaresi ve belediye şubesi başkanlarına devredebilir, devredilen bu görevlerin yürütülmesini koordine eder ve görevlerin yürütülmesini yasallık açısından kontrol eder.
- Siyasi partiler, kamu kuruluşları, ayrıca ülke içinde ve dışında bulunan diğer yerel yönetim organları ile ilişkiler kurar,
- Güvenlik konseyine başkanlık eder,
- Belediye sınırları içinde ya da belediyenin bazı alanları için imar planlarının yapılması talimatı verir, planlarda değişiklikler yapılması için onay verir, belirli imar planlarını İmar Kanununa uygun olarak onaylar, ayrıca imar planlarının uygulanmasını düzenler,
- Resmi nüfus memurluğu görevini yerine getirir. Yazılı emir ile belediye şubesi başkanlarına ve belediye çalışanlarına bu görevi yerine getirmelerini devredebilir.
- Özel ve tüzel kişilere karşı ve mahkemelerde belediyeyi temsil eder,
- Belediye meclisinin teknik donanım hizmetlerini sağlar ve belediye meclis toplantılarına istişare amacıyla katılır,
- Belediye idaresinin çalışma yönetmeliğini onaylar,
- Belediye meclisi kararlarının uygulanması sırasında çıkartılan idari emirleri, anlaşmaları, bunlarda yapılan değişiklik ve eklemeleri de yayınladıkları ya da imzalandıkları andan itibaren üç gün içerisinde belediye meclisine gönderir.

Bulgaristan yerel yönetimlerine merkezi idarenin şubesi olarak bazı yetkiler devredilmiştir. Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu şu hallerde belediye başkanına (veya belediye sekreterine) yetkiler vermiştir (Türker, 1999: 185-186):

- Kamu düzeninin sağlanması ve bunu sağlamak üzere yetki verilen kişinin, ilgili polis birimlerini bağlayan yazılı emirler yayınlatabilmesi,
- Kanunların ve Cumhurbaşkanı ile Bakanlar Kurulu'nun emirlerinin uygulanmasının sağlanması,

- Yazılı bir emirle yerel yönetim çalışanlarına devredilebilecek resmi nüfus memurluğu görevlerinin yerine getirilmesi,
- Belediye seçmen kayıtlarının düzenli olarak yenilenmesi,
- Belediye topraklarındaki zirai varlıklar ve mülklerin organizasyonu, yönetimi ve denetimidir.

Diğer kanunlara uygun olarak, şu alanlarda devlete ait kamu görevleri yerel yönetimlerine devredilmiştir:

- Bölge kalkınma alanı,
- Özel ve tüzel kişilere yönelik idari birimler,
- Savunma ve seferberlik tedbirleri,
- Seçimlerin, referandumların v.s. organizasyonu ve gerçekleştirilmesidir.

Belediye başkanı önceden belirlenmemiş bir süre için belediye sekreteri atar. Belediye sekreteri belediye idaresinde anahtar bir rol oynar. Sekreter, belediye başkanına personel idaresinde yardımcı olur. Kanun hükümlerine göre belediye sekreterinin sorumlulukları şunlardır:

- Belediye idaresinin iş ve işlemlerini organize eder,
- Personelin çalışma şartlarından, hizmetlerin organize edilmesi ve teknik olarak desteklenmesinden sorumludur,
- Kayıtların günlük tutulmasıyla birlikte belediyenin dokümantasyon ve arşivlerinin tutulmasını sağlar ve idari hizmetlerin işlemlerini temin eder,
- Belediye meclisi ve belediye başkanı kararlarının hazırlanmasını ve duyurulmasını temin eder,
- Vatandaşların şikayet ve tekliflerini kabul eder,
- Belediye seçmen listelerinin güncel olarak tutulmasını sağlar,
- Yerel seçim ve referandumları hazırlar ve organize eder,
- Belediye başkanı tarafından kanunla verilen diğer görevleri yürütür.

Belediye başkanlığının sona ermesi durumları kanunun 42.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre:

- Ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer,

- Görevini sürdürmesine engel bir hastalığın altı aydan fazla sürmesi,
- Kasıtlı suç işlemesi sebebiyle hapis cezası alması,
- Belediyede veya belediye şubesinde ikamet yeri değişikliği ile sonuçlanan idari-bölgesel değişiklikler yapması,
- Belediyenin, semt idaresinin ve belediye şubesinin kapatılması ile sonuçlanan idari- bölgesel değişiklikler yapması,
- Millet meclisi üyesi, bakan seçilmesi, vali, bakan yardımcısı, vali yardımcısı olarak atanması,
- Mazeretsiz görevini bir aydan fazla terk etmesi,
- Çıkar Uyuşmazlıklarının Önlenmesi ve Ortaya Çıkması Hakkında Kanuna göre, çıkar uyuşmazlığına neden olan kararın yürürlüğe girmesi durumlarından birinin ortaya çıkması halinde belediye başkanlığı sona erer.

Belediye başkanının belediye meclis başkanına istifa dilekçesi vermesi durumunda, belediye meclis başkanı dilekçeyi üç gün içerisinde belediye seçim komisyonuna gönderir.

Yukarıda sayılan diğer durumlardan herhangi birinin ortaya çıkması yetkili organlarca tespit edilir. Tespit edilen durum ile ilgili belgeler belediye seçim komisyonuna gönderilir. Belediye seçim komisyonu üç gün içerisinde durumu belediye başkanına bildirip, belediye başkanı buna üç gün içerisinde itiraz edebilir. Bu süre içerisinde belediye başkanının itiraz etmemesi durumunda, belediye seçim komisyonu belediye başkanının yetkilerini sonlandırmaktadır. Bu karara karşı Yerel Seçim Kanununun 104.maddesi esaslarına göre itiraz edilebilir. Belediye seçim komisyonunun kararının yürürlüğe girmesinden itibaren üç gün içerisinde, kararın bir kopyası yerel seçim için Merkez Seçim Komisyonuna bir kopyası da belediye meclisi başkanına gönderilir.

Belediye başkanlığının boşalması durumunda, yeni belediye başkanı seçimleri yapılanaya kadar belediye meclisi tarafından geçici belediye başkanı görevlendirilir. Geçici belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı veya semt idareresi başkan yardımcısı arasından seçilir. Görevlendirilecek geçici

başkan olmaması durumunda, geçici belediye başkanı belediye meclisi üyelerinin teklifi üzerine seçilir. Bu durumda kararın verilebilmesi için belediye meclis üyelerinin salt çoğunluğu aranır.

Belediye başkanı kararlarına karşı kanunlarda aksi belirtilmedikçe, bölge valisine itiraz edilebilir. Belediye meclisi, belediye başkanının meclis kararlarına uygun olmayan işlemlerini, ona gelmesinden itibaren 14 gün içerisinde iptal edebilir. Gene aynı süre içerisinde idari yargıya itirazda bulunabilir.

Semt idaresi veya belediye şubesi başkanı:

- Belediye bütçesinin semt idaresine veya belediye şubesine ayrılan bölümünü uygular,
- Kamu işlerini, belediye hizmetlerini ve diğer faaliyetleri organize eder,
- Belediye meclisinin kendisine verdiği bazı belediye mallarının yönetiminden sorumludur,
- Yetkisi altındaki belediye personelinin atanmasını yapar ve görevden alır,
- Çevrenin iyileştirilmesi ve korunmasına yönelik tedbirler alır ve kırsal varlıkların güvenliğini organize eder,
- Nüfus kaydını güncel olarak tutar ve idari hizmetlerin özel ve tüzel kişilere ulaştırılmasını temin eder,
- Kamu düzeninin korunmasını sağlar,
- Toplumsal, siyasal ve sosyal organizasyonlarda semt idaresini veya belediye şubesini temsil eder.
- Semt idaresi veya belediye şubesi alanını ve vatandaşlarını ilgilendiren belediye meclisi ve belediye başkanı kararlarının uygulanmasını organize eder,
- Belediye başkanı tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirir.

Semt idaresi ve belediye şubesi başkanlarına, belediye meclisi ve belediye idaresi teşkilatlanmasını ve işleyişini belirleyen mevzuat ve diğer düzenlemeler ile başka görevler de devredilebilir.

Semt idaresi ve belediye şubesi başkanları, belediye meclisi toplantılarına istişare amacıyla katılabilirler. Semt idaresi veya belediye şubesini ilgilendiren konuların görüşülmesi sırasında, onların fikirleri de zorunlu olarak dinlenilmektedir.

Belediye tüzel kişiliği, kendi mülkü ve bağımsız bütçesi olan yerel yönetim birimidir. Belediye birimi kendi gelir ve devletten alınan transferlere dayanan bağımsız bütçeye sahiptir. Bu transferler kanunda belirtilen kriterlere göre belediyeler arasında bölüştürülmüştür.

Belediye meclisine, belediye başkanına, semt idaresi başkanına, belediye şubesi başkanına faaliyetlerinde belediye idaresi yardım eder. Belediye idaresi çeşitli müdürlükler, şubeler ya da sektörler halinde yapılıdır.

3.4.2. Bölge İdaresi

3.4.2.1. Bölge İdaresinin Kuruluşu Ve Görevleri

Anayasa'nın 142.maddesine göre bölge (oblast, il), bölge politikasının yaşama geçirildiği, devlet yönetiminin yerel düzeyde gerçekleştirildiği ve ulusal ve yerel çıkar uyumunun gerçekleştirildiği idari-coğrafi birimdir.

Bulgaristan Cumhuriyeti İdare ve Mülki Teşkilatlanması Kanununa göre bölgeler bir ya da bir den fazla komşu belediyeden oluşur.

Bölgelerin kurulmasında aşağıdaki esaslara bakılmaktadır;

- Alanın fiziki ve coğrafi özellikleri,
- Kurulu sosyal ve teknik altyapı, farklı yerleşim yerlerinden bölgeye ulaşım imkanlarının olduğu, idari merkezi olan şehrin mevcudiyeti.

Bulgaristan Cumhuriyeti toprakları 28 bölgeye ayrılmıştır. Bölgenin sınırları ve idari merkezi Bakanlar Kurulu'nun teklifi ve Cumhurbaşkanı kararnamesiyle kesinleşir. Bölge sınır değişiklikleri, bölgenin kapsadığı belediyelerin sınırları dahilinde yapılır. Bölgenin sınır değişiklikleri, idari merkezinin ve adının değiştirilmesi Bakanlar Kurulu'nun teklifi ve Cumhurbaşkanı kararnamesi ile kesinleşir.

1995 yılında yapılan değişiklik ile bölge ile ilgili düzenlemeler Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunundan kaldırılmıştır. Bölgeler ile ilgili yasal hükümler esas olarak İdare (Yönetim) Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu kanun, idarenin yapısını, idarenin çalışma organizasyonunun temel prensiplerini, idaredeki görev yerlerini ve bu görevlere gelme şartlarını düzenlemektedir.

3.4.2.2. Bölge İdaresinin Organı Olarak Bölge Valisi

Bölgeler, vali yardımcıları ve bölge idaresi teşkilatının desteğiyle bölge valisi tarafından yönetilir. Bölge valisi Bakanlar Kurulu tarafından, vali yardımcıları ise Başbakan tarafından atanır. Vali, yönetimin başında olduğu bölgede devlet politikasının uygulanmasını gerçekleştirmek, ulusal çıkarların korunmasını sağlamak, kamu düzenini sağlamak ve idari denetimi gerçekleştirmek ile görevlidir.

Valinin bulunmadığı zamanlarda, görevleri vali yardımcısı tarafından yerine getirilir. Vali yardımcılarının görev ve yetkileri vali tarafından belirlenir.

Bölge valisinin görevleri kanunda şu şekilde belirlenmiştir:

- Milli politikaları bölgesinde uygulamakla ve mülki idare reformunu takip etmekle (gözetmekle) sorumludur; bölgede yürütme organlarının ve teşkilatının işlerini ve yerel idarelerle ilişkilerini koordine eder,
- Milli çıkarlar ile yerel çıkarların ahenk içinde olmasından sorumludur,
- Bölgenin kalkınma strateji ve programlarının geliştirilmesi ve uygulanmasını organize eder; yerel kuruluşlar ve yerel idareler ile birlikte çalışır,
- Bölge üzerindeki milli mirasın korunmasından sorumludur,
- Bölgesinde kanunların uygulanmasını sağlar, kararlarının yürütülmesini temin eder ve bu konularda idari denetim uygular,
- Yerel idarelerin iş ve işlemleri üzerinde yasallık denetimi yapar,
- Bölgede bulunan merkezi yürütmenin bölgesel birimleri ile ilişkiler kurar ve yöneticilerinin faaliyet ve işlemlerinin yürütülmesini kontrol eder,

- Bölgede idari hizmetleri yerine getiren bakanlıkların bölgesel birimlerinin faaliyetlerini koordine ve kontrol eder,
- Felaket ve kaza hallerinde vatandaşların, kültürel ve maddi değerlerin ve çevrenin korunması faaliyetlerini organize eder ve yönetir,
- Güvenlik konseyine başkanlık eder,
- Bölgesel düzeyde, bölgenin uluslar arası ilişkilerini yürütür.

Bölge valisi kendi emri altında bulunan siyasi kabine oluşturabilir. Siyasi kabine vali yardımcıları ve sosyal ilişkilerden sorumlu eksperden oluşur. Siyasi kabine, valiye devlet politikasının yürütülmesine yönelik kararların alınmasında yardımcı olur, valinin diğer devlet kurumları ve toplum ile ilişkilerini organize eder ve gerçekleştirir.

Vali, kanunun belirlediği sınırlar çerçevesinde talimatlar vermektedir. Bu talimatlar hakkında ilgili idare mahkemesine itirazda bulunulabilir.

Görevlerini yerine getirirken bölge valisi belediye meclislerinin yasaya aykırı işlemlerinin yürütülmesini durdurabilir ve mahkemeye götürebilir. Aynı şekilde belediye başkanlarının yasaya aykırı işlemlerini iptal edebilir, bu iptal işlemi belli bir sürece tabi değildir. Böyle kararlar dava konusu yapılabilir.

Bölge seviyesinde karar organı yoktur ve yetkilerin ve sorumlulukların yatay dağılımı mümkün değildir.

Kanun hükümlerine göre vali faaliyetlerini bölge idare teşkilatının desteğiyle yerine getirir. Bölge idare teşkilatı giderleri bütçeden karşılanan tüzel kişidir. Bölge teşkilatı, bölge valisi tarafından yönetilmekte ve onun tarafından temsil edilmektedir. Bölge teşkilatının faaliyetleri, yapısı, personelin ve işin organizasyonu, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen yönetmelik ile belirlenir. Bölge valisi, hey yıl bölge idare teşkilatının faaliyetleri hakkında Bakanlar Kurulu'na faaliyet raporu sunmaktadır.

Bölgesel Kalkınma Kanunundaki düzenlemeler çerçevesinde bölgelerde danışma organı niteliğinde bölgesel kalkınma konseyleri kurulmaktadır. Bölgesel kalkınma konseyi, faaliyetleri Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen yönetmelikle belirlenen danışma- istişare organıdır. Bu konseyler faaliyetlerini yürütürken ve kanunda belirtilen bölgesel kalkınma

işlemlerini yürütürken valiye yardımcı olmaktadır. Konseyin başkanı validir, üyeleri ise, ilgili bölgenin belediye başkanları ve her bir belediyenin belediye meclisi üyelerinden bir temsilci. Bölgesel kalkınma konseyi bölgesel stratejinin gelişmesine yönelik inceleme yapar ve görüş bildirir, belediyelerin ve kar amacı gütmeyen tüzel kişilerin bölgesel strateji ile ilgili girişimlerini değerlendirir ve bölgesel kalkınma konusunda ortak faaliyetler gerçekleştirmek amacıyla ülke içindeki ve ülke dışındaki diğer bölgeler ile işbirliği sözleşmesi kararlarını kabul eder (www.mrb.government.bg).

3.5. HALKIN KARAR ALMA SÜRECİNE KATILIM YOLLARI

Bulgaristan'da vatandaşların devlet ve belediye yönetimine doğrudan katılımı milli veya yerel referandumlar, genel toplantılar ve imza kampanyaları yoluyla sağlanır. Halk oylaması ile çözülen konular, kanunda aksi belirtilmedikçe, bir sonraki aşamada başka onaylamaya tabi değildir.

Milli referandum ile Bulgaristan Cumhuriyeti vatandaşları Millet Meclisinin yetkileri dahilindeki sorunların çözümüne katılırlar. Yerel referandum ise kanunda belirtilen durumlarda ve sadece yerel organların yetkileri dahilinde olan yerel meseleler için yapılabilir.

Yerel referandum ve genel halk toplantısı kanunda belirtilen esaslara göre yapılır. Yerel referandum ve halk toplantısı için yapılan harcamalar belediye bütçesinden karşılanır. Halk oylamasının zamanı ve içeriği belediye meclisi toplantısında kararlaştırılır ve belediye yönetimince uygulanır (Ünüsan, 1996: 150).

Seçme ve seçilme haklarını kaybetmemiş veya hapsedilmemiş, 18 yaş ve üzerindeki bütün vatandaşların seçim hakları yanında halk oylamalarına katılma hakları da vardır. Böylece, vatandaşlar anayasa ile belediye hizmetlerine sadece görev almak suretiyle değil, referandum ve genel toplantı yoluyla da katılma imkanına kavuşmuştur. Anayasaya göre belediyenin sınırları bir halk oylamasından sonra belirlenir (Türker, 1999: 175).

Yerel referandum belediye, semt idaresi, belediye şubesi ve yerleşim yerlerinde yapılabilir.

Belediye bütçesi ve vergilerle ilgili konularda ve kanunla özel usullere tabi tutulan konular yerel referandum konusu olamaz, yerel referandum ile çözülemez.

Halk Oylaması Kanunu hükümlerine göre belediyelerde yerel referandum teklifi:

- Seçmenlerin en az dörtte biri,
- Belediye meclis üyelerinin en az dörtte biri,
- Belediye başkanı,
- Bölge valisi tarafından yapılabilir.

Semt idarelerinde yerel referandum teklifi seçmenlerin en az dörtte biri, semt idaresi başkanı ve belediye başkanı tarafından yapılabilir. Belediye şubesinde ya da ilgili yerleşim yerinde referandum teklifi belediye şubesi ya da ilgili yerleşim yerindeki seçmenlerin en az dörtte biri, belediye meclis üyelerinin en az dörtte biri, belediye şubesi başkanı ve belediye başkanı tarafından yapılabilir.

Yerel referandum isteği yazılı bir şekilde belediye meclisi başkanına sunularak bu konuda belediye meclis üyelerini bilgilendirip teklifin görüşülmesi için toplantı tarihi belirler. Belediye meclisi teklifi inceleyip salt çoğunlukla karar verir. Yerel referandum teklifi seçmenlerin yarısından fazlası tarafından yapılması durumunda, belediye meclisi yerel referandum teklifini geri çeviremez.

Yerel referandumun teknik olarak organize edilmesi ile ilgili hazırlıklar belediye başkanı, semt idaresi başkanı ve belediye şubesi başkanı tarafından yapılır.

Yerel referandumda oylama, son seçimlerdeki güncellenmiş seçim listelerine göre olur. Referandumun organizasyonu, yürütülmesi ve oylama sonuçlarının raporlanması Yerel Seçimler Kanununda belirlenen seçim komisyonları tarafından yapılır. Bunlar belediye ve bölge seçim komisyonlarıdır.

Referandum bütün seçmenlerin yarısından fazlasının oy kullanması durumunda geçerli sayılır. Seçmenlerin sorulan soruya yarısından fazlasının “evet” cevabı vermesi durumunda teklif kabul edilmiş sayılır.

Belediye seçim komisyonu yerel referandum ile ilgili oluşturduğu tutanağı iki nüsha halinde hazırlayıp, bir nüshayı belediye meclisine, diğer nüshayı da bölge valisine gönderir.

Yerel referandum sonuçlarının yasallığı hakkında 7 gün içerisinde ilgili mahkemeye itiraz edilebilir. Seçmenlerin en az dörtte biri, belediye meclis üyelerinin en az dörtte biri ve belediye başkanı itirazda bulunabilir. Mahkeme 7 gün içerisinde kesin hüküm verir.

Referandumda alınan karar iki hafta içerisinde belediye meclisi tarafından duyurulur ve kararın uygulanmasına yönelik girişimlerde bulunulur. Yerel referandum konusu yapılan teklifin kabul edilmemesi durumunda, aynı konu ile ilgili referandum teklifi en erken iki yıl sonra yapılabilir. Milli referandum da bu süre üç yıldır.

Vatandaşların yönetime katılma araçlarından bir diğeri genel toplantılardır. Genel toplantılar, belediyelerde, semt idarelerinde, belediye şubelerinde, yerleşim birimlerinde ve yerleşim birimlerindeki semtlerde yerel sorunların çözümünü için yapılır.

Genel toplantıya, toplantının yapılacağı yerdeki bütün seçmenler katılır. Toplantıda genellikle tartışılan ve karar alınan konular şunlardır:

- Yerleşim birimini (mahallenin) imarı,
- Yerleşim yerinin temizliği,
- Ortak kullanım olan belediye mallarının (meralar ve çayırıklar, su kaynakları vb.) kullanılmasına ilişkin kuralların belirlenmesi,
- Kırsal alanların ve belediye ormanlarının korunmasına yönelik tedbirler alınması,
- Meyve ağaçlarının hastalıklardan korunmasına yönelik önlemlerin alınması,
- Yerleşim birimlerinde kamu düzenini sağlamaya yönelik faaliyetlerin düzenlenmesi konularıdır.

Belediye meclisi, belediye başkanı, semt idaresi başkanı genel toplantıda başka konuların görüşülmesi teklifinde de bulunabilirler.

Belediye başkanı ve belediye şubesi başkanı genel toplantıyı; kendi inisiyatifi ile, belediye meclisinin kararı ile ve seçmenlerin dörtte birinin istemesi üzerine yapabilir.

Genel toplantı halka duyurulmasından en erken üç gün sonra yapılır. Toplantı belediye (semt idaresi, belediye şubesi, yerleşim yeri ve semt) seçmenlerinin yarısından fazlasının katılması durumunda geçerli sayılır.

Genel toplantı, toplantıya katılan seçmenlerin salt çoğunluğu ile seçilen başkan tarafından yönetilir. Toplantıda oylama açık yapılır ve kararlar katılanların salt çoğunluğu ile alınır. Alınan karar belediye başkanı (semt idaresi başkanı, belediye şubesi başkanı) tarafından halka duyurulur.

Belediye başkanı, genel toplantıda alınan kararın belediye çıkarlarına uygun olmadığını düşünüyorsa, bu kararın yürütmesini durdurabilir ve bu konuyu belediye meclisine götürebilir. Belediye meclisi konuyu bir aylık süre içerisinde inceleyip yürütmesi durdurulan kararı onaylar ya da iptal eder.

Vatandaşların doğrudan karar alma sürecine katılımının diğer aracı da imza kampanyalarıdır. Belediye, semt idaresi, belediye şubesi, yerleşim birimleri ve semtlerin vatandaşları imza kampanyaları düzenleyerek, belediye meclisine yerel halkı ilgilendiren belediye konularında teklifler götürebilir.

İmza kampanyası düzenlemek için en az 100 seçmen gereklidir, 200 kişi nüfuslu belediye şubesinde ise seçmenlerin en az beşte biri olması gerekir.

İmza kampanyasının geçerli olabilmesi için, teklifin belediye (semt idaresi, belediye şubesi, yerleşim birimi ve semt) seçmenlerinin en az dörtte biri tarafından imzalanmış olması gerekir. Teklif belediye meclisi başkanına sunulduktan sonra, belediye meclisi başkanı teklif hakkında meclis üyelerini bilgilendirip bir aylık süre içerisinde teklifin görüşülmesi için toplantı tarihini belirler. Belediye meclisi teklifi inceledikten sonra, özel kanunla başka hükümler belirtilmemiş ise, Yerinden Yönetim ve Yerel İdareler Kanununa uygun olarak teklifte yer alan konular hakkında karar verir.

3.6. YEREL YÖNETİMLER ARASINDA YARDIMLAŞMA VE İŞBİRLİĞİ

Yerel yönetimler arasında yardımlaşma ve işbirliği biçimi hem Anayasa'da hem de Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Anayasal hükümler şu yasal imkanları garanti etmektedir (Türker, 1999: 188):

- Ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamak amacıyla bir araya gelen vatandaşların ve kuruluşların işbirliği ve diğer ortak hareket şekilleri;
- Ortak meseleleri çözmek amacıyla bölge seviyesinde kurulan yerinden yönetim idareleri;
- Belediye birlikleri için, kanun yoluyla şartların hazırlanması.

Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu, yerel birimlerinin, ortak meseleleri çözmek ve görevleri yerine getirmek amacıyla gönüllü olarak birlik kurma haklarını düzenler.

Bahsedilen kanunda 1995 yılında yapılan bir değişiklikte belediyelerin ulusal ve bölgesel birlikler kurarak çıkarlarını koruma ve yerinden yönetimi teşvik ve destekleme hakları daha da genişletilmiştir. Bu hak, mevcut halde yerinden yönetim prensiplerinin uygulandığı tek mülki idare birimi olduklarından sadece belediyeler için garanti edilmiştir. Anılan kanundaki bu hükümler Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 10.maddesinin 1.ve 2.paragraflarında karşılıklarını bulur (Türker, 1999: 189).

Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunundaki hükümlere göre, yerel idareler arasındaki birliklerin temel amacı, idari hizmetlerin kalitesinin iyileştirilmesi, kamu hizmetlerinin halka sunulması, var olan kaynakların rasyonel kullanımı ile belirli bölgelerin gelişiminin sağlanmasıdır.

Yerel idareler arasındaki birlikler, gönüllülük, ortak çıkar, esneklik ve hareketlilik, şeffaflık ve sorumluluk prensiplerine göre kurulur.

Yerel idareler arasındaki birlik, belediye meclisi tarafından onaylanan, birlik anlaşmasına dayanır. Bir belediyenin birden fazla birliğe katılmasını engelleyen yasal sınırlamalar yoktur.

Bulgaristan'da Belediyeler Milli Birliği kanunda açıkça öngörölmüştür, halen ölkedeki belediyelerin üçte ikisi bu birliğin üyesidir. Birliğin yetkileri kanunda Şu Şekilde ifade edilmiştir:

- Devlet yetkilileri önünde üyelerini temsil etmek,
- Yerel yönetimin yasal çerçevesini deđiŐtirmek ve geliştirmek üzere öneriler hazırlamak,
- Belediye bütçeleri ile ilgili teklifler hazırlamak,
- Diğer ölkelerdeki benzer kuruluşlarla irtibat kurmak ve aynı zamanda uluslar arası kuruluşlara katılmak,
- Kanun ve tüzükler ile verilen diğer görevleri yerine getirmektir.

Bu yetkiler ölkedeki belediyelerin içte ikisi Milli Birliğe üye olduğu takdirde kullanılabilir.

Belediyer arası birliklerin amaçladıkları en sık rastlanılan ortak çıkarlara ait görevler Şunlardır (Türker, 1999: 189):

- Tesislerin ortak kullanımı ve inŐası- yollar su tedarik tesisleri, sosyal projeler v.s.,
- Şehir planlaması çalışmalarının teşviki- meskun alanların hem içinde hem dışında, inŐaat mühendisliği faaliyetleri ve ŐehirleŐen alanlarda imar,
- Yerel kaynakların denetimi ve verimli kullanılması,
- Çevre koruması için ortak girişimlerdir.

Bir birliğin en üst organı üyelerden oluŐan genel kuruldur. Birliklerin yönetimi üye belediye yetkili temsilcilerinden oluŐan genel kurula bırakılmıŐtır. Genel kurulda, her üye bir oya sahiptir. Genel kurul, birlik tüzüğünün kabulü ve deđiŐtirilmesi; idare ve denetim organlarının sečilmesi; birliğin yapısının ve idare personelinin belirlenmesi; üye aidatlarının tespiti; birlik bütçesinin ve faaliyet raporlarının kabul edilmesi; idare organlarının birlik maddelerine aykırı kararların iptali gibi görevleri yerine getirir (Türker, 1999: 190).

3.7. BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN MALİ YAPISI

3.7.1. Belediye Bütçesi

Belediyelerin kendi bütçesine sahip olma ilkesi Anayasa'da düzenlenmiştir. Belediye bütçesi ile ilgili ayrıntılı düzenlemeler ise Belediye Bütçesi Kanununda yer almaktadır. Tüzel kişi olarak belediye, kendi mülkiyet ve bütçesine sahiptir. Belediye Bütçesi Kanunu, bütçenin hazırlanması, kabul edilmesi, uygulanması, sona erdirilmesi, raporlanması, belediye ve devlet bütçesi arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi ve belediye bütçe dışı fonlarının düzeni hakkındaki hükümleri içermektedir (Petkova, t.y.: 7).

Belediye bütçesi ve bütçe dışı fonlar, kanundaki hükümlere uygun olarak yerel yönetim organları ve yerel idare tarafından yönetilmektedir.

Bütçe taslağının hazırlanması belediye başkanı tarafından, semt idaresi başkanı ve belediye şubesi başkanının yardımları ile organize edilir.

Belediye başkanı bütçe taslağını, o yıla ait Devlet Bütçesi Kanununun yayımlanmasından sonra 30 gün içerisinde belediye meclisine sunar. Belediye meclisi komisyonları bütçe tasarısını inceleyip bütçe hakkında görüş belirtirler. Belediye başkanı bütçe taslağını belirtilen süre içerisinde belediye meclisine sunmuş ise, belediye meclisi, Devlet Bütçesi Kanununun yayımlanmasından sonra 45 gün içerisinde belediye bütçesini kabul eder. Belediye başkanının bütçe taslağını belirtilen 30 günlük süre aşımında belediye meclisine sunması halinde, belediye meclisi bütçe taslağını kendisine sunulmasından itibaren 15 günlük süre içerisinde kabul eder. Belediye bütçesi belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra bir aylık süre içerisinde Sayıştay'ın bölgesel birimlerine ve Maliye Bakanlığı'na sunulur.

Belediye bütçesinde ertelenmeyen ve tahmin edilemeyen giderler için rezervler öngörülebilir.

Yeni belediyelerin kurulması ya da belediye sınırlarında idari-bölgesel değişikliklerin yapılması durumunda, bu belediyelerin bütçelerindeki

değişiklikler ve devlet bütçesi ile ilişkileri Bakanlar Kurulu'nun belirlemiş olduğu esas ve usullere göre yapılır.

Belediye bütçesinin yürütülmesi semt idaresi başkanları, belediye şubesi başkanları ve bütçe birimleri aracılığı ile belediye başkanı tarafından organize edilir. Bütçenin yürütülmesi sırasında ortaya çıkan mali yetersizlikler, belediye meclisinin kararıyla, bütçe dışı kaynaklar ve belediye fonları, banka ve başka mali kurumlardan alınan boçlar ile ya da diğer kaynaklar ile giderilmektedir.

Belediye başkanı, belediye bütçesinin yürütülmesi ile ilgili belediye meclisine yıllık rapor sunmaktadır. Bu rapor belediye meclisi tarafından incelenmekte ve kabul edilmektedir.

Belediye bütçesi ile devlet bütçesi arasındaki ilişki devlet bütçesinden yapılan transferler aracılığı ile gerçekleşmektedir. Bu transferler şunları kapsamaktadır:

- Kamu işleri için genel tahsisat,
- Yerel faaliyetler için genel tahsisatlar. Bu tahsisatların verilme koşulları Maliye Bakanlığı ve Milli Belediyeler Birliği tarafından belirlenir.
- Sermaye giderleri için amaçlı tahsisatlar. Miktarı ve dağıtılma koşulları Maliye Bakanlığı ve Milli Belediyeler Birliği tarafından belirlenir.
- Belediyelerin gelişimine yönelik devlet politikalarının yürütülmesi, ulusal ve uluslar arası ve bölgesel program ve projelerin yürütülmesi ve Avrupa Birliği'nin program ve projelerin finanse edilmesi için amaçlı tahsisatlar,
- Devlet tarafından mali tazminatlar,
- Sübvansiyonlar,
- Belediye bütçesinde geçici olarak mali eksikliklerin olması durumunda devlet bütçesinden geçici faizsiz krediler,
- Giderlerin finansmanı için devlet tarafından verilen faizsiz kredilerdir.

Amaçlı tahsisatlar genel tahsisat haline dönüştürülemezler sadece amaçları doğrultusunda kullanılabilirler.

Belediye bütçesi ile devlet bütçesi arasındaki ilişkiyi belirleyen bu transferlerin miktarı ve çeşidi ilgili yıl için Bulgaristan Cumhuriyeti Devlet Bütçesi Kanununda belirlenir.

Bulgaristan mali yapısında bütçe dışı kaynaklar için ayrı gelir-gider hesapları oluşturulmakta ve bu hesaplar belediye bütçesi ile aynı zamanda belediye meclisi tarafından kabul edilmektedir. Bütçe dışı kaynakların harcanması ile ilgili rapor belediye bütçesinin yürütülmesi hakkındaki rapor ile aynı zamanda belediye meclisi tarafından kabul edilmektedir.

Bütçe dışı kaynaklara ilişkin kabul edilen plan-hesap ve raporları Sayıştay'ın ilgili bölgesel birimlerine ve Maliye Bakanlığı'na sunulur.

Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın uzman birimleri belediyelerin faaliyetleri üzerinde mali denetim uygular. Sayıştay birimleri belediye bütçelerinin kullanımının yasallığı ve uygunluğunu tetkik eder ve denetler. Denetim faaliyetlerinin sonuçları kanunlara, toplantılara, kararlara ve raporlara yansır (Türker, 1999: 195).

3.7.2. Belediyelerin Gelir ve Giderleri

Belediyelerin gelirleri Belediye Bütçesi Kanununda sayılmıştır. Buna göre belediye gelirleri; belediyenin öz kaynak gelirleri, devlet tarafından yapılan transferler ve kredilerdir. Belediyelerin kendi öz kaynak gelirleri vergiler, harçlar, belediye tarafından sunulan hizmetlerin ücretleri, belediye mülkünden elde edilen kiralar, para cezaları, faizler ve diğer gelir kaynaklarıdır. Devlet tarafından yapılan transferler ise, sübvansiyon, bağışlar, devlet tarafından verilen faizsiz krediler. Bulgaristan yerel yönetimlerinin vergi ve harçları ile ilgili düzenlemeler Yerel Vergi ve Harçlar Kanunu'nda düzenlenmiştir. Buna göre belediye bütçesine gelen ya da yerel yönetimlerce toplanan vergiler şunlardır:

- Emlak Vergisi,
- Veraset ve intikal vergisi,
- Bağış vergisi,

- Gayrimenkul temlik ve ferağ vergisi,
- Motorlu taşıtlar vergisi,
- 2008 yılında getirilen yenilik ile patent vergisi. Patent vergisi şu durumlarda ödenir:
 - ⇒ Bir gerçek kişi tekel de dahil, kanunda sayılan patent faaliyetlerini gerçekleştirirse, bu faaliyetlerden elde edilen geliri üzerinden aşağıdaki koşullarda patent vergisi ödemektedir:
 - ⇒ Önceki yıla ait karının 50.000 leveyi aşmaması,
 - ⇒ Katma Değer Vergisi Kanunu hükümleri gereğince kayıtlı olmaması.

Patent faaliyetlerini yapan kişiler Gelirler Kanunu hükümlerine göre vergilendirilmemektedirler. Patent vergisi miktarı belediye meclisi tarafından belirlenmektedir.

- Kanunla belirlenen diğer vergiler.

2007 yılında eklenen yenilikle belediye meclisi kanunda belirtilen sınırlar ve esaslar çerçevesinde yukarıda sayılan vergilerin miktarını belirler.

Yerel yönetimlerin bir diğer gelir kaynağı harçlardır. Bu harçlar karşılığında belediye idaresi ve belediye organizasyonları vatandaşlara çeşitli hizmetler sunmaktadırlar. Belediyelerin topladıkları yerel harç çeşitleri ise şunlardır:

- Evsel atıkların toplanmasından alınan harçlar,
- Belediyenin mülkiyeti olan pazar, müzayede, panayır yerleri, yaya kaldırımları, meydanlar ve sokak alanlarının kullanımı için harçlar,
- Çocuk yuvası, sosyal hizmetler için yapılmış özel kuruluşlar, kamplar, yurtlar ve başka sosyal hizmetlerin kullanımı için alınan harçlar,
- Teknik hizmetlerin kullanımı,
- İdari hizmetlerin kullanımı,
- Mezar yerlerinin kiralanması,
- Tatil harçları,
- Köpeklere belge verilmesi,
- Kanunla belirlenen diğer harçlardır.

Yerel harçlar, hizmetin sunulmasında gerekli olan maddi-teknik ve idari masraflara göre belirlenir. Yerel harçların miktarı belediye meclisi tarafından belirlenir.

Belediye gelir kaynağının büyük bir kısmını devlet bütçesinden yapılan tahsisatlar oluşturmaktadır. Bu tahsisatlar genel ve amaçlı olarak iki türdür. Genel tahsisatlar belli kriterlere göre ve belediye ve vatandaşların genel ihtiyaçlarının (idare, eğitim, sağlık vb.) karşılanması için verilmektedir. Amaçlı tahsisatlar ise, belediyeye belli bir amaç için verilmektedir- sabit varıkların satın alınması, bölgesel programların ve milli önemi olan projelerin yürütülmesi gibi. Bu kaynaklar başka giderlerin karşılanması için kullanılamaz. Öngörülen süre içerisinde bu kaynaklar kullanılmamış ise, tekrar devlet bütçesine geri verilmektedirler.

Bazı durumlarda belediyede çeşitli faaliyetlerin yürütülmesi için yapılan harcamalar sübvansiyonlar ile de karşılanmaktadır. Bunlar belli koşullar altında belli bir nedene dayalı olarak verilen finanslardır.

Belediye bütçesindeki diğer gelir kaynakları belediye mülkünden elde edilen kiralar, para cezaları, faizlerdir. Ancak bu kaynaklar çok sınırlıdır.

Belediyeler bazı durumlarda borç alabilirler ancak, alacakları bu borçları (ücretlerin ödenmesi, cari masraflar gibi) genel amaçları için kullanamazlar. Belediyeler borç alabilmek için herhangi bir üst kuruluştan izin almak zorunda değildir. Ayrıca belediyelerin borç alabileceği kuruluşlar belirlenmiştir. Belediyeler, Genel bütçeden ve olağanüstü durumlarda da Finans ve Kredi kuruluşlarından borç temin edebilirler. Belediyelerin borçlanmaları, Maliye Bakanlığı ve Sayıştay uzmanları tarafından denetlenir. Yasalara uygun harcama yapılıp yapılmadığı kontrol edilir. Aksilik tespit edilmesi durumunda denetim, kanun hükümlerine göre mali sorumluluğa tabi tutulur (Koçak, 2008: 173).

Belediyenin giderleri genellikle yerel ihtiyaçların karşılanması için yapılan giderler ve kamu görevlerinin yerine getirilmesi sırasında yapılan giderlerdir. Kamu görevleri için yapılan harcamalar devlet bütçesinden karşılanmaktadır.

3.8. BULGARİSTAN'DA YEREL YÖNETİMLER ALANINDA YAPILAN YASAL DÜZENLEMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Sovyet modelinin ilk ortaya çıkışı bir önceki yüzyıla dayandırılabilir. Fakat Sovyet yerel idarelerinin ortaya çıkışı 1917 yılında Sovyetlerin kuruluşuyla başladığını söylemek mümkündür. 1945 yılında kurulan Sosyalist Doğu Avrupa ülkelerinin yerel yönetimleri, Sovyet uygulaması örnek alınarak kurulmuştur (Koçak, 2008: 157).

1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte bölgede yeni bir süreç yaşanmaya başlamıştır. Yeni kurulan cumhuriyetler devlet ve yönetim yapılarını yeniden kurmaya başlamışlardır. Bu bağlamda her alanda olduğu gibi yerel yönetimler alanında da yeniden yapılandırma çalışmaları başlamıştır (Toprak, 2006: 27).

Bulgaristan'da idari reformun yapılması ülkedeki yeni toplumsal gerçeklerin bir sonucudur. Bulgaristan'da yerel yönetim ve idari-bölgesel yapıdaki reform süreci 1991 yılında Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası'nın kabulü ile başladığını söyleyebiliriz. Bu Anayasa'nın kabul edilmesiyle devlet yönetiminde 1947 ve 1971 Anayasalarından tamamen farklı ilkeler kabul edilmiştir. Bu ilkelerden en önemlisi yerinden yönetim ilkesidir (Karanedeva, 2006: 1).

Anayasa'nın yerel yönetim organlarının teşkilatlanması ve işleyişinin yasayla düzenlenmesini öngören 146.maddesine uygun olarak 1991 yılında Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu yürürlüğe girmiştir (Türker, 1999: 160).

Bulgaristan Avrupa Komisyonuna 7 Mayıs 1992'de katılmıştır. 10 Mayıs 1995 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalayıp onaylamıştır. 1 Eylül 1995 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı yürürlüğe girmiştir. Bulgaristan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 7.maddesinin 2.paragrafına bağlı olmadığını açıklamıştır (Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, t.y.: 5).

Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanununun yürürlükte olduğu dört yıl içinde değişiklik ve ilavelere ihtiyaç olduğu belirlenmiş ve bu değişiklikler

1995 yılında gerçekleştirilmiştir. Bu alandaki mevzuatın iyileştirilmesi süreci, Bulgaristan'ın 1995'te Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul etmesi ve Anayasa'nın 5.maddesine göre bu şartın milli kanunlara uygulanmasıyla hız kazanmıştır (Türker, 1999: 160). Bu bağlamda Bakanlar Kurulu, idari reformun aşama ve önceliklerini belirleyen program kabul etmiştir. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarının belirlenmesine ve idari adem-i merkeziyetin gerçekleştirilmesi konusuna ayrı bir önem verilmiştir (Güncelleştirilmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, t.y.: 6).

Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu semt idaresi ve belediye şubelerinin minimum yetki alanları belirlemiş ve bu yetki alanlarını genişletme hakkını belediye meclisine vermiştir. Yerel yönetimlerin mali yapısının geliştirilmesi ve belediye mülkiyeti alanında adem-i merkezileştirme süreci 1996 yılında Belediye Mülkleri Kanunu'nun kabul edilmesiyle başlamıştır. Yerel finansmanı düzenleyen iki temel kanun kabul edilmiştir. Bunlar; 1997 kabul edilen Yerel Vergi ve Harçlar Kanunu ve 1998 yılında kabul edilen Belediye Bütçesi Kanunlarıdır (Güncelleştirilmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, t.y.: 7).

Belediye yönetimlerinin kısıtlı yetkilere sahip olmaları ve yeterince mali kaynaklara sahip olmamaları gibi nedenler sonucunda 1998 yılından sonra belediye yönetimleri ciddi mali kaynak sıkıntısına girmiştir. 2001 yılı sonunda Bulgaristan Cumhuriyeti Hükümeti ve Bulgaristan Cumhuriyeti Milli Belediyeler Birliği arasında adem-i merkezileştirme anlaşması imzalanmıştır. Bu anlaşmada temel sorun alanları belirlenmiş ve değişiklik yapılması gereken alanlar tespit edilmiştir (Güncelleştirilmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, t.y.: 7).

Anlaşmada belirlenen sorun alanlarının çözümüne yönelik çalışmalar 2002 yılında başlamıştır. 2002 yılında hükümet Mali Adem-i Merkeziyet Programı kabul etmiştir. Programda belirlenen hedeflerin gerçekleşmesi sonucunda mali yapıyı düzenleyen Belediye Bütçesi Kanunu, Yerel Vergi ve Harçlar Kanunu, Belediye Mülkleri Kanunu gibi temel kanunlarda değişiklikler yapılmıştır. Belediyelerin Borçlanması Hakkında yeni kanun kabul edilmiştir. Bu değişiklikler sonucunda belediyelerin yetki ve sorumluluk alanları

arttırılmış, devlet transferlerinin belirlenmesinde ve dağıtılmasında şeffaf bir yapı kurulmuştur. Bakanlar Kurulu'nun kararıyla yerel yönetimlere merkezi yönetimce verilen görevlerin adil bir şekilde finanse edilmesi için kurallar ve standartlar belirlenmiştir. Bununla birlikte, belediyeler, yerel mali politikanın yürütülmesine yönelik kuralları belirleyen yönergeler kabul etmiştir (Güncellenmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, t.y.: 7).

2007 yılında Anayasa'da değişiklikler yapılarak, belediye meclislerine, kanunda belirtilen esas, sıra ve sınırlar çerçevesinde yerel vergi ve harç tutarını belirleme yetkisi verilmiştir. Bu değişiklikler Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanununa da yansıtılmıştır. Böylece 2008 yılından itibaren belediyelere gerçek bir mali politika yürütme hakkı sağlanmıştır (Güncellenmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, t.y.: 7).

Kısacası merkezi yönetim ile yerel yönetim arası ilişkilerinde yapılan değişiklikler sonucunda belediyelerin mali durumunda düzelme olduğu gözlenmektedir. Bununla birlikte bu reformlar, yönetimler arasındaki mali ve diğer sorunların tartışılma ve karara bağlanma sürecinde belediye katılımını da arttırmıştır.

Yaşanan uzun ve sancılı dönüşüm süreçlerinin ardından, Bulgaristan 1 Ocak 2007 yılında Avrupa Birliği'nin resmi üyesi olmuştur. Böylece, Birlik içindeki ülke sayısı 27'ye, Avrupa Birliği'nin nüfusu ise 488 milyona çıkmıştır (Türbedar, 2007: 69).

Bilindiği gibi, 1990'ların başına kadar, tek siyasi parti tarafından yönetilen ve merkezi planlamanın hakim olduğu Bulgaristan'da hem sermaye hem de üretim doğrudan devlet tarafından sağlanmaktaydı. Kişilerin üretim araçlarına sahip olması yasaklanmış ve bütün ekonomik hayat devletin öngördüğü biçimde düzenlenmekteydi. Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde Bulgaristan katı merkezi planlamayı terk ederek, "Liberal Demokrasi" adı verilen iktisadi ve siyasi düzene geçmek zorunda kalmıştır. Bu çok sancılı bir süreç olmuştur. Çünkü, Batılı ülkelerde bir kişinin ömrü boyunca tanıklık edebileceği sosyal, siyasi ve ekonomik değişimlerin çok fazlasını, diğer eski merkezi planlı ülkelerde olduğu gibi, Bulgaristan halkı da birkaç yıl içinde kabul etmek durumunda kalmıştır (Türbedar, 2007: 70).

2010 yılında, 2006-2015 yıllarını kapsayan Güncellenmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi kabul edilmiştir. Bu belge merkezi yönetim, bölge yönetimi ve belediyeler arasında yetki ve mali kaynakların dağılımı konusundaki yönleri belirlemektedir. Bu yönlerin temel amacı ise, etkili ve kaliteli hizmet sunumudur. Bu strateji Avrupa'nın adem-i merkeziyet politikalarının önceliklerine dayanır ve aynı zamanda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa'nın daha fazla demokrasi ve halk katılımı çabaları ile de uyumludur.

Adem-i merkeziyet Stratejisinde temel konu merkezi yönetim ile yerel yönetimler, merkezi hükümet ile bölge yöneticileri, belediye ve belediye şubesi arasındaki ilişkilerin incelenmesidir (Güncellenmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, t.y.: 3-4).

Adem-i merkeziyet Stratejisinde yönetim kademeleri arasındaki yetki ve kaynak dağılımının durumu incelenmiş ve bazı sorunlar tespit edilmiştir.

Merkezi yönetim ile belediyeler arasındaki adem-i merkeziyet reformuna konu olan temel sorun alanları şöyle belirlenmiştir:

- Kamu hizmetlerinde aşırı merkeziyetçilik,
- Belediye giderlerinin konsolide bütçe içerisindeki düşük payı,
- Belediyelerin öz kaynak gelirlerinin düşük payı, özellikle de yerel vergi gelirlerinin,
- Belediyelerin devlet tarafından yapılan transferleri planlama ve yönetme yetkilerinin olmaması,
- Mali ve yönetim politikaların belirlenmesinde belediye katılımının yetersizliğidir (Güncellenmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, t.y.: 8).

Merkezi yönetim ile bölge yöneticileri arasındaki ilişki yetki genişliği ilkesine dayanmaktadır. Merkezi yönetim ile bölge yöneticileri arasında tespit edilen sorun alanları şöyle belirtilmiştir:

- Bölgesel sorunların çözümünde bölge yöneticileri ile bölgesel birimler arasında usul, koordinasyon ve işbirliğini sağlayan mekanizmaların eksikliği. Bölge yöneticileri, bakanlıklar ve bunların bölgesel birimleri

arasındaki yönetim süreçlerine dahil değildirler ve bu konuda yeterince bilgilendirilmemektedirler.

- Bölge seviyesi sektörel politikalarında koordinasyon eksikliği,
- Bölgesel birimlerin bağlı oldukları bakanlık ve devlet daireleri ile hiyerarşik ilişki içerisinde olmaları bölge yöneticilerinin koordinasyon görevini yürütmelerini imkansızlaştırmasıdır (Güncellenmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, t.y.: 8).

Belediye başkanları, belediye meclisi ve belediye şubesi başkanları arasındaki ilişki ve tespit edilen temel sorun alanları şöyledir:

- Belediye şubeleri tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin çok kısıtlı olması,
- Belediye şubelerinin bütçe konusundaki kısıtlı yetkileri özellikle gider ile ilgili kısmında,
- Belediye şubelerinin kendi gelir kaynaklarını yaratma yetkilerinin olmaması,
- Yerel halkın karar alma sürecine fazla katılmamalarıdır (Güncellenmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, t.y.: 9).

Adem-i merkeziyet Stratejisinde belli başlı amaçlar belirlenmiştir. Bunlar; Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik merkezi yönetimden belediyelere yetki ve kaynak aktarılması; Bölge yöneticilerinin bölge seviyesinde sektörel politikalarının koordinasyon yetkilerinin optimal olarak belirlenmesi; Belediye şubelerinin yöneticilik ve mali yetkilerinin artırılması şeklinde belirtilebilir (Güncellenmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, t.y.: 10).

Adem-i merkeziyet Stratejisi Adem-i merkeziyet Komisyonu tarafından yürütülmektedir. Bu komisyon adem-i merkeziyet politikalarının yürütülmesi sırasında Bakanlar Kurulu'na daimi danışma görevi yürütmektedir (Güncellenmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, t.y.: 13).

Yukarıda anlatılan Adem-i merkeziyet Stratejisinin amaçlarının ve önceliklerinin gerçekleştirilmesi için sorumlu kuruluşlar belirlenmiş ve yürütme sürelerini içeren iki tane program hazırlanmıştır. İlk strateji programı 2006-

2009 yılları arasını, ikincisi ise 2010-2013 yılları arasını kapsamaktadır. Bu programlarda belirlenen stratejik amaçlara ve önceliklere ulaşılması için ölçütler belirlenmiştir. 2006-2009 yılları arasını kapsayan programın sonuçlarına bakıldığında belirlenen amaçların yarısının yerine getirildiği görülmektedir.

Bu dönemde yapılan en temel olumlu değişiklik belediyelere vergi konusunda yetki verilmesidir. Bununla birlikte belediyelere kendi gelir kaynağını yaratması bakımından yeni bir vergi olan patent vergisi alma yetkisi verilmiştir. 2006-2009 yılları arasında belediyelere yeni sosyal hizmetler verilmiştir. Çocuk koruma evlerinin finansmanı belediyelere verilmiştir, ancak profesyonel okullar merkezi yönetimin yetkisi altında kalmıştır. Yani genel olarak belediyelerin lehine olan bir kaynak dağılımı olmuştur (Adem-i merkeziyet Stratejisinin Yürütülmesi Programı 2010-2013, t.y.:2).

Ancak bu olumlu gelişmelerin yanında bazı olumsuz gelişmeler de söz konusudur. Mali kriz sonucu belediye gelirlerinde azalma ve devlet tarafından yapılan transferlerde artış görülmektedir. Belediye gelirleri 2008 yılında %32,44'ten 2009 yılında %29,32'ye düşmüştür (Adem-i merkeziyet Stratejisinin Yürütülmesi Programı 2010-2013, t.y.: 3).

Adem-i merkeziyet Stratejisinin 2010-2013 yıllarını kapsayan ikinci programda Adem-i merkeziyet Stratejisinde belirlenen stratejik amaçlara ulaşılması için aşağıdaki alanlarda adem-i merkeziyet sürecinin devam etmesi gerektiği belirtilmektedir:

- Kamu hizmetlerinde adem-i merkeziyetin sağlanması. Yönetim kademeleri arasındaki hizmet bölüşümü subsidiarity ilkesi çerçevesinde olmalıdır, böylece bu hizmetler halka en yakın birimler tarafından yerine getirilecektir. Belediyelere merkezi yönetim tarafından aktarılan hizmetler ile yerel hizmetler ayrımının gözden geçirilmesi gerekir, çünkü bu hizmetlerin bir çoğu yerel hizmet niteliğini taşımaktadır. Bu hizmetlere örnek olarak kreşler, sosyal hizmetler, okuma salonları vb. verilebilir. Ayrıca bu hizmetler belirlenirken aynı zamanda belediyelere yeni gelir kaynakları sağlanması ve bu

hizmetler için aktarılan devlet transferlerinin de durdurulması gerekir (Adem-i merkeziyet Stratejisinin Yürütülmesi Programı 2010-2013, t.y.: 4).

- Yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması. Yerel yönetimlerin sorumluluklarının artırılmasını müteakip yerel yönetimlerin yetkilerinin artırılması da gerekir (Adem-i merkeziyet Stratejisinin Yürütülmesi Programı 2010-2013, t.y.: 5).
- Belediyenin öz kaynak gelirlerinin artırılması. Öz kaynak gelirlerinin artırılması ise yerel vergi gelirlerinin artması, vergi sisteminin yeniden düzenlenmesi ve yeni yerel vergi getirilmesi ile gerçekleşebilir (Adem-i merkeziyet Stratejisinin Yürütülmesi Programı 2010-2013, t.y.: 5).
- Bölge yönetiminde reform yapılması. Bu reforma yönelik önerilen model, temel yerel yönetim birimi olarak belediyelerin korunması, bölgede belediye başkanları ve belediye meclisi başkanlarından oluşan gelişim için bölge meclislerinin oluşturulmasıdır. Bu meclisler bölge idaresi ile birlikte bölgesel önemi olan hizmetleri yerine getirmeye başlamaları ve bölge seviyesinde sektör politikalarının koordinasyonunu üstlenmeleri önerilmektedir (Adem-i merkeziyet Stratejisinin Yürütülmesi Programı 2010-2013, t.y.: 6).

Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, Avrupa Komisyonuna üye ülkelerde yerel ve bölgesel demokrasinin durumu hakkında sürekli raporlar hazırlamaktadır. Böylece Bulgaristan'da da ilk kongre 1997-1998 yıllarında ikinci ise 21 Eylül 2010 yılında yapılmıştır.

İlk kongrenin raporunda yapılan öneriler şu konulardaydı; yerel yönetim organları üzerindeki denetim, yerel yönetimlerin itiraz hakkı, yerel yönetimlerin yetki ve mali imkanları. Bu ilk raporda Bulgaristan'da yerel demokrasinin gelişimi ile ilgili gelişmeler olduğu ve bölgesel alanda bölgesel demokrasinin gelişmesi konusunun tartışılmaya başlandığı belirtilmiştir. Bununla birlikte raporda, yerel güçlerin bütçe konusundaki kısıtlı yetkilerinin ve yerel hizmetler ile merkezi yönetim tarafından aktarılan hizmetler

ayrımındaki belirsizliklerin hala devam ettiği belirtilmiştir (Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, t.y.: 8).

2010 yılında yapılan ziyarette kongrenin delegasyonu yapılan önerilerin uygulanması ve bunların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na uygunluğu açısından bir değerlendirme yapmıştır. Buna göre:

- Genel olarak Bulgaristan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen ilkeleri uygulamaktadır ve yerel demokrasi alanında 1998 yılından sonra ciddi gelişmeler gözlenmektedir.
- Ulusal yasal düzenlemelerde de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın uygulanması tatmin edicidir.
- Bulgaristan Cumhuriyeti Milli Belediyeler Birliği tasvip edilen bir kuruluştur ve bütün yerel güçlerin desteğine sahiptir. Milli kararların alınması sürecinde bu birliğin rolü ciddi derecede artmıştır.
- Özerklik Şartı'nın 7.maddesinin 2.paragrafındaki ilkeye çekince konulmasına rağmen Yerinden Yönetim Ve Yerel İdare Kanunu belediye başkanı ve belediye meclis üyelerinin ücret almalarını öngörmektedir.
- Bulgaristan'da bölgesel yönetimin kurulması tartışılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda 2007-2013 yıllarını kapsayan, Avrupa Birliği kaynakları ile kısmen finanse edilen Bölgesel Gelişim Programı tasvip edilmiştir.

Ancak bütün bu olumlu gelişmelere rağmen, çözülmesi gereken bir çok sorun alanı olduğu da vurgulanmıştır. Bu sorun alanları ise, şöyle belirtilmiştir:

- ❖ Bütçe kuralları, özellikle de hükümet tarafından kabul edilen konsolide bütçe konusundaki süreç, yerel güçlerin özerkliğini kısıtlamaktadır. Bu durum Şartın 9.maddesi ile uyumlu değildir.
- ❖ Belediyelerin mali özerkliği çok azdır. Yerel güçlerin mali kaynakları gittikçe azalmaktadır bu da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ilkeleri ile uyumlu değildir. Yerel yönetimlerin bütçesinin yarısından fazlası devlet transferlerinden oluşmaktadır.

- ❖ Yerel yönetimlerin kendi yetkileri ile merkezi yönetim tarafından aktarılan yetkilerin dağılımı konusundaki sorun hala devam etmektedir (Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, t.y.: 3).
- ❖ Belediyenin idari organının görevden alınması koşulları yeterince açık bir şekilde belirtilmemiştir.
- ❖ Bulgaristan yasal mevzuatında iki tip ombudsman öngörülmüştür-ulusal ve belediye ombudsmanı. Ulusal ombudsman zorunlu devlet organı olmasına karşın belediye ombudsmanı zorunlu olmayan belediye organıdır. Bulgaristan'da şimdiye kadar 264 belediyeden sadece 22 belediyenin ombudsmanı var. Bu durumu ise hem mali kaynakların yetersizliği hem de belediye ombudsmanlık kurumunun zorunlu olmayışı açıklamaktadır (Yerel Ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, t.y.: 24).

Yukarıda belirlenen sorunlar hakkında Kongre şunları önermektedir:

- Yerel yönetimlere bütçe konusunda daha fazla özerklik sağlanması amacıyla bütçe sürecinin ve buna yönelik yasal düzenlemelerin tekrar gözden geçirilmesi ve bunların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesi ile uyumlu hale getirilmesi,
- Yerel yönetimlere yetki ve sorumlulukları ile orantılı mali kaynak sağlanması ve bunun uygulamadaki kanunlara da yansıtılması,
- Yerel kademe daha fazla özerklik için yerel yönetimlerin kendi yetkilerinin artırılması,
- Yerel yönetim organlarının hangi durumlarda görevden alınacağı konusuna açıklık getirilmesi için yerel yönetim organları üzerinde denetimi düzenleyen hükümlerin gözden geçirilmesi,
- Yerel yönetimlere daha etkili yargı koruması sağlanması ve sürekli mahkemelere başvurma hakkı sağlanması,
- Şartın 7.maddesinin 2.paragrafı konusundaki çekincelerin kaldırılmasıdır.

Görüldüğü gibi 1991 yılında Demokratik Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasasının kabul edilmesinden sonra yerel yönetimlerin güçlendirilmesine

ve yerel demokrasinin gelişmesine yönelik bir çok düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan bu düzenlemeler ile yerel yönetimler alanında ve yerel demokrasinin geliştirilmesine yönelik ciddi gelişmeler kaydedilmiştir. Ancak bu olumlu gelişmelere rağmen Bulgaristan'da merkezîyetçi yapının hala devam ettiği görülmektedir. Bununla birlikte yerel yönetimleri ayrıntılı olarak düzenleyen bir çok yasal metin hazırlanmıştır. Demokratik değer ve ilkeleri içeren bu düzenlemelerin sadece kağıt üzerinde değil, uygulamada da yerine getirilmesi gerekir. Ayrıca belediyeler ilgili yasal düzenlemeler çok dağınık bir yapıya sahiptir. Belediyeler ile ilgili hükümler, kurallar bir çok yasal metin içerisinde dağıtılmıştır. Bu durum yapılan yasal düzenlemelerin hem vatandaşlar tarafından hem de yerel güçler tarafından takip edebilme güçlülüğünü ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimleri düzenleyen mevzuat detaylı ve dağınık düzenlemelerden ziyade, genel ilkeleri içeren daha derli toplu bir mevzuat haline getirilmelidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLER İLE BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Ülkelerin sahip oldukları idari yapı yerel yönetim birimlerinin gelişiminde önemli rol oynamaktadır. Türkiye'deki yerel yönetim yapısı ile Bulgaristan yerel yönetim yapısı karşılaştırıldığında, her iki ülkenin de üniter yönetim sistemlerine sahip olmalarına rağmen farklılıklar söz konusudur. Bunun nedeni her iki ülkenin de tarihi açıdan farklı geçmişe ve mirasa sahip olmalarıdır. Bununla birlikte ülkelerin farklı gelişmişlik düzeyleri, nüfusu ve birçok diğer sosyal, ekonomik ve kültürel faktörler yerel yönetim birimlerinin yapılanmasında farklılıklar ortaya çıkarmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası'nda yerel yönetimler; il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak düzenlenmiştir. Ayrıca Anayasa'nın 127.maddesinin üçüncü fıkrasında "Kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmüne bağlı olarak Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. Türkiye'de yerel yönetim birimleri olan il özel idareleri, belediyeler ve köyler her biri ayrı kanunlar ile düzenlenmiştir. İl özel idareleri, belediyeler, köyler, Büyükşehir belediyeleri; tüzel kişiliği bulunan, karar organları seçimle iş başına gelen, kendi malvarlığına ve bütçesine sahip, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için kurulan özerk kuruluşlardır.

Bulgaristan'da yerel yönetimler Bulgaristan'ın dört Anayasası'nda da düzenlenmiştir. 1991 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte olan Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası'nda ülke topraklarının belediyeler ve bölgeler (oblast) biçiminde bölünmesi öngörülmektedir. Anayasa hükümlerine göre bunların sınırları içerisinde yasa ile başka yönetim birimleri ve organları oluşturulabilir.

Başkent belediyesinin ve diğer büyük şehirlerin toprak bölümü ve imtiyazları kanunla düzenlenir. Başkent belediyesi hem bölge hem yerel yönetim birimi statüsüne sahiptir. Başkent belediyesi ile ilgili hükümler Başkent ve Büyük Şehirler Mülki Bölümlenme Kanununda yer almaktadır.

Bulgaristan Anayasasına göre, belediyeler yerinden yönetimin gerçekleştiği temel idari coğrafi birimlerdir. Belediyeler, tüzel kişiliğe, kendi malvarlığına ve kendi bütçesine sahiptir. Bölgeler (oblast) ise, yerel yönetim birimi değildir. Bunlar, bölge politikasının yaşama geçirildiği, devlet yönetiminin yerel düzeyde gerçekleştirildiği, ulusal ve yerel çıkar uyumunun gerçekleştirildiği idari-coğrafi birimdir.

Bulgaristan'da temel yerel yönetim birimi belediyeler olduğu için bu bölümde esas olarak Türkiye ve Bulgaristan'ın belediye birimleri üzerinde durulacaktır. Her iki ülkenin belediye yönetimlerinin kuruluşları, görevleri, organları, organlar arasındaki ilişki ve denetimleri açısından karşılaştırma yapılacaktır. Daha sonra ise, Türkiye ve Bulgaristan yerel yönetimlerinin genel değerlendirilmesi yapılacaktır.

4.1. TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN BULGARİSTAN BELEDİYELERİ İLE KARŞILAŞTIRILMASI

Türkiye'deki belediyeler ile Bulgaristan'daki belediyeler arasında kuruluşları, organları, denetimleri ve başka açılardan bazı farklılıklar söz konusudur. Ancak, bu farklılıklara rağmen yerel idare organı olarak kuruluş ilkeleri bakımından benzer kuruluşlardır. Türkiye'nin 3.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanununun 3.maddesine göre: "Belediye, belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir" şeklinde tanımlanmıştır.

Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası'nın yerel yönetim organlarının teşkilatlanması ve işleyişinin yasayla düzenlenmesini öngören 146.maddesine uygun olarak, 1991 yılında (Resmi Gazete, 1991 No:77) Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanuna göre belediye yerinden yönetimin gerçekleştirildiği temel birimdir. Belediyeler kamu tüzel kişisine, kendi mülkiyetine ve kendi bütçesine sahiptir. Kanunla veya belediye meclisi kararıyla belediyelerin içinde, kendilerine verilen

görevleri yerine getiren alt birimler –semt idareleri ve belediye şubeleri kurulur.

4.1.1. Belediyelerin Kuruluşları Açısından Karşılaştırılması

Hem Türkiye’de hem Bulgaristan’da belediyelerin kurulması için nüfus şartı söz konusudur. Türkiye’de 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda belediyelerin kurulması için nüfus kriteri 2.000’di. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile nüfus kriteri 5.000’ne yükselmiştir. Buna göre Türkiye’de nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde nüfus kriterine bakılmaksızın belediye kurulması zorunludur. Ayrıca içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskun sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz.

Köyler veya muhtelif köy kısımları birleşerek belediye kurabilirler. Bunun için meskun sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına en fazla 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Bununla birlikte bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı ya da seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildiri üzerine, mahalli seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu valiliğe bildirir. Bu işlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığı’na gönderilir. Danıştay’ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.

Belediye sınırı veya yerleşim alanı, 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, Danıştay’ın

görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır.

Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür.

Bulgaristan Cumhuriyeti'nde idari - bölgesel ve bölgesel birimlerin kurulması ve aynı zamanda idari- bölgesel değişikliklerin yapılması Bulgaristan Cumhuriyeti İdare ve Mülki Teşkilatlanması Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu Kanuna göre idari - bölgesel birimler belediyeler ve bölgelerdir. Bölgesel birimler ise yerleşim yerleri ve kırsal oluşumlardır. Yerleşim yeri, sürekli nüfusa, gerekli altyapıya ve tarihi ve fonksiyonel bakımından kendi özelliklerine sahip bir alandır. Yerleşim yerleri şehir ve köylere ayrılmaktadır. Kırsal oluşumlar ise, yerleşim yerleri sınırlarının dışında olan, özel fonksiyonların yerine getirilmesi için kurulan ve daimi bir nüfusu olmayan alanlardır. Kırsal oluşumlara tatil köyleri örnek verilebilir.

Bulgaristan Cumhuriyeti İdare ve Mülki Teşkilatlanması Kanununa göre belediye bir ya da birden fazla yerleşim biriminden oluşan, kendi coğrafi alanına, kendi ismine ve kendi idare merkezine sahip birimdir. Bulgaristan'da 1998 yılına kadar belediye kurulması için 4.000 nüfus şartı aranmaktaydı. 1998 yılında yapılan değişiklik ile nüfus şartı 6.000'e yükselmiştir. Nüfus şartının yanında belediye kurulması için; idari merkeze ve imkanlara sahip bir yerleşim yerinin varlığı, belediye merkezi ile mahalleleri arasındaki uzaklığın maksimum 40km'den fazla olmaması, yeni bir belediye kurma veya mevcut bir belediyeye katılma şartlarını karşılayamayan birden fazla sayıda birbirine komşu mahalleyi kapsamaması, yeni kurulan belediyenin yeterli finansmana sahip olması şartları da aranmaktadır. Belediye kurma süreci, yapılacak bir yerel referandumda seçmenlerin olumlu oy kullanmaları, Bakanlar Kurulu'nun kararı ve bu kararın da Cumhurbaşkanı'nın onayına sunulması ile tamamlanmaktadır.

Belediye kurulmasını belediye meclisi, bölge valisi ve Bakanlar Kurulu isteyebilir.

Bir belediyeye bağlı olan semt idaresinin kurulması (25.000'den az olmamak üzere) nüfusun, şehir bölge planlaması imkanlarının ve bir semt idaresi için uygun tesislerin varlığı halinde mümkündür. Semt idaresi belediye başkanının teklifi ve belediye meclisinin kararıyla kurulur. Semt idaresi nüfusu 100.000'den fazla olan şehirlerde de belediye başkanının teklifi ve belediye meclisinin kararıyla kurulabilir. Bu süreç, mülki teşkilatlanması özel kanun ile düzenlenen başkentte ve nüfusu 300.000'den fazla olan şehirlerde uygulanmaz.

Bir belediyede belediye şubesi kurulması için nüfusun 350'den fazla olması ve belediye tarafından verilen görevleri yapabilme kapasitesi aranmaktadır. Belediye şubesi kurulma süreci halka başvurmayı kapsar. Belediye meclisi halkın olumlu oyundan sonra sadece karar alır.

Semt idaresi ve belediye şubesinin kapatılması ve aynı zamanda sınır değişiklikleri yapılması, kanunda belirtilen semt idaresi ve belediye şubesi kurulması hakkındaki esaslar ve sıraya göre yapılır. Belediye şubesi idari merkezinin değiştirilmesi belediye meclisi kararıyla olur.

Belediyeler ve belediye şubeleri için her zaman halka gitme mecburiyeti vardır. Bu mecburiyet semt idarelerinde uygulanmaz.

Dolayısıyla Türkiye'deki belediyelerin kurulma sürecinden farklı olarak Bulgaristan'da belediyelerin, belediye şubelerinin kurulmasında, kapatılmasında ve değişiklikler yapılmasında her zaman halka gitme söz konusudur.

4.1.2. Belediyelerin Görev Ve Yetkileri Açısından Karşılaştırılması

Türkiye'nin 1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nda görev ve yetkiler madde madde yani liste ilkesine göre sayılmıştı. 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nda genel yetki ilkesine geçilmiştir. Yani yeni kanunla birlikte belediyelerin yetki ve görevleri tek tek sayılmak yerine konu olarak belirtilerek belediyelerin takdir yetkisi genişletilmiştir (Göksu v.d., 2009: 23).

Bulgaristan'da da yerel yönetimleri düzenleyen kanun yerel yönetim birimi olan belediyelerin hem genel olarak hizmet alanlarını hem de görevlerini tek tek saymıştır. Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanununa göre vatandaşlar ve onların seçtikleri yerel organlar yetkileri dahilindeki ve yerel yönetim faaliyet alanındaki bütün meseleleri ele almak hakkına ve imkanına sahiptirler. Bu faaliyet alanı mevzuatla belirlenir.

4.1.3. Belediyelerin Organları Açısından Karşılaştırılması

Türkiye'de belediye yönetim biriminin üç organı vardır. Bunlar, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye meclisi karar organı, belediye encümeni ikinci karar organı ve danışma organı, belediye başkanı ise yürütme organıdır.

Bulgaristan'da yerinden yönetimin gerçekleştiği belediyenin iki organı bulunmaktadır. Bunlar karar organı olan belediye meclisi ve yürütme organı olan belediye başkanıdır. Bulgaristan yerel yönetim yapısında encümen organı bulunmamaktadır. Dolayısıyla her iki ülkenin belediye meclisleri ve belediye başkanları karşılaştırılacaktır.

4.1.3.1. Belediye Meclislerinin Karşılaştırılması

Türkiye'de belediye meclisi en yüksek karar organıdır. Üyeleri beş yılda bir nispi temsil sistemiyle doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Belediye meclisleri, Türkiye uygulamasında, 1960'lı yıllara kadar, liste usulü sistemine göre seçilmekteydi. 1963 yılında 307 sayılı Kanun ile belediye meclis üyeliği seçimlerinde nispi temsil sistemine geçilmiştir (Akbulut, 2007: 92). Türkiye'de yerel idarelerin seçimleri, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılmaktadır. Belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi söz konusudur

(Toprak, 2006: 102). Belediye meclisi üyelerinin sayısı o yerleşim biriminin nüfusuna göre değişmektedir. Belediye meclisi en az dokuz en çok elli beş üyeden oluşmaktadır.

Bulgaristan'da belediye meclisi karar organı olup, üyeleri kanunda belirtilen esaslara göre dört yıllığına doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bulgaristan yerel seçimler ile ilgili düzenlemeler Yerel Seçim Kanunu'nda yer almaktadır. Seçimler genel, eşit, doğrudan, gizli oy esasına göre yapılmaktadır. Bulgaristan'da belediye meclisinin üye sayısı, ilgili belediyenin nüfusuna göre belirlenir. Belediye meclisi en az on bir en fazla elli bir üyeden oluşmaktadır. Başkent belediyesinde belediye meclisi altmış bir üyeden oluşmaktadır.

Bulgaristan'da da seçim sistemi Türkiye'de olduğu gibi nispi temsil sistemidir, ancak, Türkiye'deki uygulamadan farklı olarak Bulgaristan'da hiçbir baraj yoktur. Bu seçim için belediye mülki bölgesi çok üyeli seçim bölgesi oluşturur. Kabul edilen seçim sistemine göre, kayıtlı siyasi partiler ve seçim koalisyonları kendi adaylarını ayrı listelerde gösterebilirler. Bu listeler kesindir ve oy zamanı değiştirilemez. Bağımsız adaylar da seçime katılabilir. 2007 yılına kadar sandalyeler d'Hondt metodu kullanılarak alınan sonuçların oranına göre dağıtılmaktaydı. 2007 yılında yapılan değişiklik ile Hare Niemeyer sistemine geçilmiştir.

Türkiye'de 18 yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halk oylamasına katılma hakkına sahiptir. 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'da belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir (Toprak, 2006: 102).

Bulgaristan'da seçimlere, 18 yaşını doldurmuş, çifte vatandaş olmayan, seçme yeterliliğini kaybetmemiş ve ilgili yerleşim yerinde kayıtlı bulunan her Bulgaristan vatandaşı katılabilir. Bulgaristan vatandaşı olmayan, ancak uzun süre Bulgaristan'da ikamet etmiş ve ilgili yerleşim yerinde en az 10 ay yaşamış Avrupa Birliği ülkesi her vatandaş belediye meclis üyeliği ve belediye başkanı seçimlerine katılabilir. Belediye meclis üyeliğine ve belediye başkanlığı adaylığına, Avrupa Birliği ülkeleri dışında vatandaşlığı olmayan,

18 yaşını doldurmuş, mahkum olmayan, seçilme yeterliliğini kaybetmemiş, seçim tarihinin belirlenmesinden önce ilgili belediyede yaşamış her vatandaş katılabilir.

Türkiye’de belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci günü belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda, meclis kendi üyeleri arasından, gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekili ile en az iki katip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer.

Türkiye’de meclise belediye başkanı başkanlık eder. Belediye başkanının katılamaması durumunda meclise, meclis birinci başkan vekili, onun da katılamaması durumunda ikinci başkan vekili başkanlık eder. Ancak, faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı belediye başkanı tarafından değil, meclis başkan vekili tarafından yönetilir.

Bulgaristan’da belediye meclisi seçim sonuçlarının belli olmasından sonra, 14 gün içerisinde bölge valisi tarafından ilk toplantısına çağırılır. 2006 yılında yapılan değişiklik ile belediye meclisinin ilk toplantısı en yaşlı üye tarafından açılır ve yönetilir. Bu toplantıda belediye meclisi başkanı ve bir ya da daha fazla başkan yardımcısı seçilir. Seçim gizli oylama yapılarak gerçekleştirilir. Belediye meclisi, belediye meclisi başkanının kendi isteği üzerine, belediye meclis üyelerinin üçte birinin talebi üzerine, seçmenlerin beşte birinin talebi üzerine, valinin talebi üzerine belediye meclisi başkanı tarafından toplantıya çağırılır.

Dolayısıyla Bulgaristan’da Türkiye’deki uygulamadan farklı olarak belediye meclisine belediye meclisi tarafından seçilen başkan başkanlık eder.

Türkiye’de yeni Belediye Kanunu ile belediye meclisi her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır.

Bulgaristan’da belediye meclisi yılda en az altı kez toplanmak zorundadır. Belediye meclisinin üç ay boyunca toplantı yapmaması halinde, belediye seçim komisyonunun kararıyla yetkileri sonlandırılmakta ve üç ay içerisinde yeni belediye meclisi seçimleri yapılmaktadır.

Türkiye yerel yönetim yapısında belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada

eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamada eşitlik çıkması durumunda oylama tekrar edilir, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kura çekilir. Meclis toplantıları açık yapılır. Ancak, meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzeine, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kapalı oturum kararı verilebilir.

Bulgaristan'da belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğunun katılması durumunda geçerli sayılır. Kararlar açık oylama ve katılanların salt çoğunluğu ile verilir. Belediye meclisi oylamanın gizli yapılmasına da karar verebilir. Belediye meclisi toplantıları açıktır ancak, belediye meclisinin kararıyla kapalı toplantı yapılmasına karar verilebilir.

Türkiye'de belediye meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenerek en az üç gün önceden üyelere bildirilir ve çeşitli yöntemlerle halka duyurulur. Her ayın ilk toplantısında belediye başkanı ve meclis üyeleri belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile kabul edildiği takdirde gündeme alınır.

Bulgaristan Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu'nda belediye meclisi gündeminin kimin tarafından belirlendiği ile ilgili açık bir hüküm bulunmamaktadır. Meclis üyelerinin, belediye meclisinin yetki alanı ile ilgili konuların gündeme alınmasını teklif edebilme ve karar projesi sunabilme ile ilgili hükmü söz konusudur.

Türkiye yerel yönetim uygulamasında belediye meclisi aldığı kararları belediye başkanına gönderir. Belediye başkanı, belediye meclisinin kararını hukuka aykırı bulursa, gerekçesini de belirterek tekrar görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Belediye başkanının kararı geri göndermemesi durumunda, karar kendiliğinden kesinleşir.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurabilir.

Kesinleşen belediye meclisi kararları, en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.

Bulgaristan'da belediye meclisinin kararları kabul edildikten sonra, 7 gün içerisinde belediye başkanına ve valiye gönderilir. 2006 yılında getirilen yenilik ile, bu kararlar ilgili araçlar ile halka duyurulur. Belediye meclisi kararlarına karşı ilgili idari mahkemesine başvurulabilir.

Bölge valisi belediye meclisi kararlarını yasallık açısından denetler. Bölge valisi kanuna aykırı bulduğu kararları yeniden görüşülmesi için belediye meclisine iade edebilir ya da ilgili idare mahkemesine itirazda bulunabilir. Eğer mahkeme başka bir karar vermez ise, itiraz kararların uygulanmasını durdurur.

Belediye başkanı da, belediye meclisinin kanuna aykırı kararlarını tekrar görüşülmesi için belediye meclisine geri gönderebilir ya da ilgili mahkemeye kararın durdurulması talebinde bulunabilir. Belediye başkanı, belediye meclisinin ve komisyonlarının organizasyon ve çalışmalarını düzenleyen kararlarını tekrar görüşülmesi için belediye meclisine gönderemez.

Yeniden görüşülmesi istenen karar gerekçesi de belirtilerek yedi gün içerisinde belediye meclisi başkanına gönderilir. Yeniden görüşülmesi istenen karar yürürlüğe girmez. Bu karar belediye meclisi tarafından 14 gün içerisinde görüşülüp, bu süre içerisinde belediye meclisinin herhangi bir karar vermemesi durumunda, yedi gün içerisinde belediye başkanı ve bölge valisi yeniden görüşülmesi istenen karar aleyhine ilgili idare mahkemesine başvurabilirler.

Belediye meclisi yeniden görüşülmesi istenen kararı iptal edebilir, değiştirebilir ya da tekrar kabul edebilir. Yeniden görüşülmesi istenen karar belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ikinci kez kabul edilebilir. Değiştirilen ya da tekrar kesinleşen belediye meclisi kararı aleyhine ilgili idare mahkemesine başvurulabilir.

Türkiye’de yeni Belediye Kanunu ile ihtisas komisyonları kurulması hükmü getirilmiştir. Buna göre belediye meclisi kendi üyeleri arasından en az üç en fazla beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. En fazla bir yıllığına kurulabilen ihtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonlarının kurulması zorunludur.

Bu hüküm ile yerelde hakim partinin bütün komisyonları, geçmiş dönemlerde sıkça rastlandığı gibi “tek başına” çalıştırmasının kısmen de olsa önüne geçilmektedir. Ayrıca, zorunlu komisyonlar belirtilerek muhalefet girmesin diye komisyon kurulmaması da engellenmektedir (Toprak, 2006: 107).

Bununla birlikte Türkiye’de denetim komisyonu kurulmaktadır. Kanun hükümlerine göre, il ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000’in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisi her ocak ayı toplantısında belediyenin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile bunlara ilişkin hesap kayıt ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturmaktadır.

Bulgaristan yönetim yapısında belediye meclisi, meclis üyeleri arasından geçici ve daimi komisyonlar seçer. Belediye meclis üyeleri üç’ten fazla daimi komisyonun üyesi olamazlar. Daimi ve geçici komisyonlar, belirlenen bir bölgede toplumun ihtiyaçlarını belirlerler ve tanımlanan sorunların çözümüne yönelik teklifte bulunurlar, karar alırken belediye meclisine yardım ederler ve belediye meclisi kararlarının uygulanmasını denetlerler. Faaliyetlerini yürütürken daimi ve geçici komisyonlar eksper ve danışma niteliğinde organlardan yararlanabilir. Daimi ve geçici komisyonlar görüşülen konularda rapor, görüş, teklif ve tavsiyeleri kabul ederler ve bunları daha sonra belediye meclisine ve ilgilenen şahıslara verirler. Böylece Türkiye’deki uygulamadan farklı olarak Bulgaristan’da plan ve bütçe, imar ve denetim komisyonu kurma zorunluluğu yoktur.

Türkiye uygulamasından farklı olarak Bulgaristan Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanununa göre belediye meclisi belediye aracısı (belediye ombudsmanı) seçebilir. Belediye aracısı, vatandaşların yasal çıkarlarını ve haklarını yerel idare ve yerel yönetim organları karşısında korunmasına yardımcı olmaktadır. Belediye aracısının organizasyon ve faaliyetleri belediye meclisi tarafından kabul edilen yönetmelikle belirlenir. Belediye aracısı, belediye meclisi üyelerinin toplam sayısının üçte iki çoğunluğu ile seçilir.

Türkiye’de belediye meclisinin çeşitli bilgi edinme ve denetim yolları vardır. Bunlar faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensorudur.

Buna nispeten, Bulgaristan’da belediye başkanı belediye meclisine karşı sorumludur. Belediye başkanı yılda iki defa, belediye meclisi işlemlerinin uygulanması hakkında belediye meclisine rapor sunar. Belediye meclisi tarafından verilen kararların uygulanması sırasında çıkartılan idari emirler, anlaşmalar, aynı zamanda bunlarda yapılan değişiklik ve eklemeler de yayımlandıkları ya da imzalandıkları andan itibaren üç gün içerisinde belediye başkanınca belediye meclisine gönderilir. Belediye başkanının iş ve işlemleri mevzuatın öngördüğü sürece uygun olarak yasallık denetimine tabidir. Belediye başkanının işlemlerine karşı mevzuatta aksi öngörülmedikçe, bölge valisine itirazda bulunulabilir.

Türkiye’de meclis üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin, üyeliğinin düşmesine, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile karar verilir. Ayrıca, belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.

Bulgaristan yönetim yapısında ise meclis üyeliği şu durumlarda sona erer:

- Ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer,
- Vesayet altına alınması,

- Kasıtlı bir suç işlemesi sonucu hapis cezasına mahkum olması,
- Millet meclisi üyesi, başkan veya belediye başkanı seçilmesi, vali, bakan yardımcısı, vali yardımcısı, belediye başkanı yardımcısı olarak atanması,
- Belediye meclisine yazılı olarak haber vermeden, arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde toplam beş gün toplantılara katılmaması,
- Hastalık nedeniyle altı aydan fazla süre ile görevini yerine getirmemesi,
- İkamet değişikliği ile sonuçlanan idari-bölgesel değişiklikler yapması,
- Belediyenin kapatılması ile sonuçlanan idari-bölgesel değişiklikler yapması,
- 2007 yılında getirilen yenilik ile yönetim ve denetim komisyonu üyesi, kontrolör, yönetici, ticari yetkili, Belediye Mülkiyeti Kanunu'na göre belediye şirketi müdürü seçilmesi veya atanması, ayrıca Avrupa Birliği üyesi ülkelerinde belediye meclisi üyesi ya da benzer bir görev alması,
- Kanuna göre çıkar uyuşmazlığına neden olan kararın yürürlüğe girmesi durumunda belediye meclis üyeliği sona erer.

Meclis üyesi tarafından verilen istifa dilekçesi, üç gün içerisinde belediye meclis başkanınca belediye seçim komisyonuna gönderilir.

Belediye meclis üyeliğinin sona ermesi ile ilgili diğer durumlar yetkili organlar tarafından tespit edilir.

Dolayısıyla Türkiye'deki meclis üyeliğinin sona erme durumları Bulgaristan'daki uygulama ile karşılaştırıldığında, Bulgaristan'da meclis üyeliğini sona erdiren nedenler bir hayli fazladır. Ayrıca Türkiye'deki uygulamadan farklı olarak Bulgaristan'da belediye meclis üyeliğinin düşmesi belediye seçim komisyonunun kararıyla olur.

Türkiye'de Belediye Kanunu hükümlerine göre belediye meclisi kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye ya da gecikmeye uğrattırsa ve belediyeye

verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirimine üzerine Danıştay kararıyla fesih edilir.

Bulgaristan'da belediye meclisinin feshi ile ilgili herhangi bir düzenleme yoktur. Bu konu ile ilgili olarak sadece belediye meclisinin üç (yılda en az altı kez toplantı yapmak zorundadır) ay boyunca toplantı yapmaması durumunda, belediye seçim komisyonunun kararıyla yetkileri sonlandırılmakta ve üç ay içerisinde yeni belediye seçimleri yapılmaktadır.

4.1.3.2. Belediye Başkanlarının Karşılaştırılması

Türkiye'de belediye başkanı, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organının başıdır. 1930 tarihli 1580 sayılı eski Belediye Kanunu hükümlerince, belediye başkanları belediye meclisleri tarafından dört yıl için ve gizli oyla, meclis üyeleri arasından ya da meclis dışından seçilmekteydi. Ayrıca, belediye başkanı seçimi, il merkezi olmayan belediyelerde valinin, il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı'nın bildirimine üzerine Cumhurbaşkanı'nın onayı ile kesinleşmekteydi. Ancak, 1963 tarihli ve 307 sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile getirilen düzenlemelerle, belediye başkanının tek dereceli çoğunluk usulü ile doğrudan halk tarafından seçilmesi ilkesi getirilmiştir. Seçimin vali veya Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmasına da son verilmiş ve yerel yönetim organları üzerindeki denetim yönetsel yargı kapsamı içine alınmıştır. Böylece, kamuoyunun denetimine daha açık olan belediye başkanlarının durumu meclise göre güçlendirilmiştir (Erençin, 2007a: 341-342). 1982 Anayasasının 127. maddesiyle belediye başkanlarının seçilme süreleri beş yıla çıkarılmıştır.

Bulgaristan'da da belediyenin yürütme organı belediye başkanıdır. Semt idaresi ve belediye şubesinin yürütme organları da semt idaresi başkanı ve belediye şubesi başkanıdır. Belediye, semt idaresi ve belediye şubesi başkanları kanunda belirtilen esaslara göre dört yıl için belediyede yaşayanlar tarafından doğrudan genel seçimler ile seçilirler. Dolayısıyla

Türkiye uygulamasından farklı olarak Bulgaristan'da belediye başkanlarının görev süresi 4 yıldır.

Belediye, semt idaresi veya belediye şubesi başkanları iki türlü çoğunluk sistemine göre seçilirler. Bu doğrultuda, belediye, semt idaresi veya belediye şubesi alanı tek adaylı bir seçim bölgesi oluşturur. Seçim sonuçları şu şekilde belirlenir; bir aday ilk turda, eğer geçerli oyların yarıdan fazlasını alırsa belediye başkanlığına seçilir. Eğer ilk turda hiçbir aday seçilmez ise, ikinci tura gidilir. İkinci tur yedi gün içerisinde yapılır ve ikinci turda en fazla oy alan aday belediye başkanlığını kazanır.

Türkiye'de belediye başkanı izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hallerde, bu süre içinde kendisine vekalet etmek üzere, belediye meclisi üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir. Belediye başkanı, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, yöneticilik sıfatı bulunan belediye görevlilerine devredebilir.

Bulgaristan'da belediye başkanı ve semt idaresi başkanı, kendilerinin yokluğunda görevlerini yürütmek üzere belediye başkan yardımcısı ve semt idaresi başkan yardımcısı görevlendirirler. Belediye ve semt idaresi başkanları kanunda belirtilen durumlarda, bazı görevlerini belediye ve semt idaresi başkan yardımcısına devredebilirler.

Türkiye uygulamasından farklı olarak Bulgaristan'da belediye başkanı, belediye idaresinde anahtar bir rol oynayan belediye sekreteri atar. Kanun hükümlerine göre belediye sekreteri;

- Belediye idaresinin iş ve işlemlerini organize eder,
- Personelin çalışma şartlarından, hizmetlerin organize edilmesi ve teknik olarak desteklenmesinden sorumludur,
- Kayıtların günlük tutulmasıyla birlikte belediyenin dokümantasyon ve arşivlerinin tutulmasını sağlar ve idari hizmetlerin işlemlerini temin eder,
- Belediye meclisi ve belediye başkanı kararlarının hazırlanmasını ve duyurulmasını temin eder,

- Vatandaşların şikayet ve tekliflerini kabul eder,
- Belediye seçmen listelerinin güncel olarak tutulmasını sağlar,
- Yerel seçim ve referandumları hazırlar ve organize eder,
- Belediye başkanı tarafından kanunla verilen diğer görevleri yürütür.

Türkiye’de belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.

Bulgaristan’da da belediye, semt idaresi ve belediye şubesi başkanları, belediye başkan yardımcıları, belediye sekreterleri, görevlerinin devamı süresince Ticaret Kanunu’na göre ticari faaliyetlerde bulunamazlar, ticari şirketlerde kontrolör, yönetici, ticari temsilci, ticari aracı olamazlar, ticari şirketlerin ve kooperatiflerin yönetim ve denetim organlarında görev alamazlar.

Türkiye’de belediye başkanlığı ölüm ve istifa durumlarında kendiliğinden sona erer. Ayrıca mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel olacak bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hallerindenden birinin meydana gelmesi ile İçişleri Bakanlığı’nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla belediye başkanlık sıfatı sona erer. Bununla birlikte belediye başkanı hakkında verilen gensoru önergesinin ve faaliyet raporunun belediye meclis üyelerinin dörtte üç çoğunluğu ile yeterli görülmemesi ve bu yetersizlik kararı Danıştayca uygun bulunması durumunda belediye başkanının görevi son bulur.

Türkiye’de, belediye başkanlığının herhangi bir sebeple boşalması durumunda vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak;

1) Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan,

2) Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili seçebileceği hükmünü getirmiştir.

Belediye başkanı veya başkan vekili belediye meclis üyeleri arasından ve gizli oyla seçilir. Belediye başkanı veya başkan vekili seçimi en geç onbeş gün içinde tamamlanmadığı takdirde, İçişleri Bakanlığı'nın bildirim ve Danıştay'ın kararı ile, belediye meclisinin feshine ilişkin hükümler uygulanır.

Belediye başkanlığının herhangi bir sebeple boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçilememesi durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına Büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişi belediye başkanı seçilme yeterliliğine sahip olmalıdır.

Bulgaristan'da belediye başkanlığı ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Ayrıca görevini sürdürmesine engel bir hastalığın altı aydan fazla sürmesi, kasıtlı suç işlemesi sebebiyle hapis cezası alması, belediyenin, semt idaresinin veya belediye şubesinin kapatılması ile sonuçlanan idari- bölgesel değişiklikler yapması, Millet meclisi üyesi, bakan, seçilmesi, bakan yardımcısı, vali yardımcısı olarak atanması, mazeretsiz görevini bir aydan fazla terk etmesi, Çıkar Uyuşmazlıklarının Önlenmesi ve Ortaya Çıkması Hakkında Kanuna göre, çıkar uyuşmazlığına neden olan kararın yürürlüğe girmesi hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda belediye seçim komisyonunun kararıyla belediye başkanının yetkileri sona erer.

Bulgaristan'da belediye başkanlığının boşalması durumunda, yeni belediye başkanı seçimleri yapılanaya kadar belediye meclisi tarafından geçici belediye başkanı seçilmektedir. Geçici belediye başkanı, belediye başkan yardımcısı veya semt idaresi başkan yardımcıları arasından seçilmektedir. Ancak, görevlendirilen başkan yardımcısı olmaması durumunda geçici belediye başkanı belediye meclisi üyelerinin teklifi üzerine seçilmektedir. Bu

durumda kararın verilebilmesi için belediye meclis üyelerinin salt çoğunluğu aranmaktadır. Yetkileri sona eren belediye başkanının görev süresininin dolmasına bir yıldan az bir süre kalması durumunda kısmi seçim yapılmamaktadır. Bu durumda belediye meclisi, belediye başkanını (semt idaresi başkanı veya belediye şubesi başkanını) seçer. Belediye başkanı olarak belediye başkan yardımcısı ya da belediye meclis üyesi seçilmektedir.

Bulgaristan'da belediye başkanı kararlarına karşı kanunlarda aksi belirtilmedikçe, bölge valisine itiraz edilebilir. Belediye meclisi, belediye başkanının meclis kararlarına uygun olmayan işlemlerini, ona gelmesinden itibaren 14 gün içerisinde iptal edebilir ya da ilgili mahkemeye itirazda bulunabilir.

Hem Türkiye Belediye Kanunu'nda hem de Bulgaristan Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu'nda belediye başkanlarının görevleri sayılmıştır. Bu görevlere bakıldığında her iki ülkede de belediye başkanlarına yerel halkın ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik benzer görev alanlarının belirlendiği görülmektedir.

Bulgaristan'da semt idaresi veya belediye şubesi başkanının görevleri ise şöyledir:

- Belediye bütçesinin semt idaresine veya belediye şubesine ayrılan bölümünü uygular,
- Kamu işlerini, belediye hizmetlerini ve diğer faaliyetleri organize eder,
- Belediye meclisinin kendisine verdiği bazı belediye mallarının yönetiminden sorumludur,
- Yetkisi altındaki belediye personelinin atanmasını yapar ve görevden alır,
- Çevrenin iyileştirilmesi ve korunmasına yönelik tedbirler alır ve kırsal varlıkların güvenliğini organize eder,
- Nüfus kaydını güncel olarak tutar ve idari hizmetlerin özel ve tüzel kişilere ulaştırılmasını temin eder,
- Kamu düzeninin korunmasını sağlar,

- Afet ve kaza durumlarında vatandaşların korunmasını organize eder ve yönetir,
- Toplumsal, siyasal ve sosyal organizasyonlarda semt idaresini veya belediye şubesini temsil eder,
- Semt idaresi veya belediye şubesi alanını ve vatandaşlarını ilgilendiren belediye meclisi ve belediye başkanı kararlarının uygulanmasını organize eder,
- Belediye başkanı tarafından kendisine verilen görevleri yerine getirir.

Semt idaresi ve belediye şubesi başkanlarına, belediye meclisi ve belediye idaresi teşkilatlanmasını ve işleyişini belirleyen mevzuat ve diğer düzenlemeler ile başka görevler de devredilebilir.

Bulgaristan'da yerel idarelerin organları arasındaki yetki ve sorumlulukların dağılımına bakıldığında geleneksel olarak tabi yapılarına oturtulmuştur. Karar organı olarak belediye meclisi belediye faaliyetlerinin, varlıklarının ve finansmanlarının geliştirilmesi politikalarını belirler. Bu politikaların uygulanmasına yönelik önemli kararlar almak da yetkisi dahilindedir (Türker, 1999: 173).

Belediye başkanı idarenin yürütme organıdır. Kanunun kendisine verdiği yetkilere ilave olarak bazı durumlarda devlet yetkilileri tarafından verilen görevleri de yapar. Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu hükümleri gereğince belediye meclisi belediye, semt idaresi ve belediye şubesi başkanlarına ilave yetkiler verebilir. Belediye başkanı da bazı yetkilerini semt idaresi ve belediye şubesi başkanlarına devredebilir. Her iki organ da seçimle göreve gelmektedir. Belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde nisbi (orantılı) seçim sistemi, belediye başkanlığı seçimlerinde ise çoğunluk sistemi uygulanmaktadır.

Semt idaresi veya belediye şubesi başkanları da belediye meclis toplantılarına istişare yoluyla katılabilirler. Semt idareleri veya belediye şubelerini ilgilendiren konularda konuşmak hakkına sahiptirler.

Belediye başkanı belediye meclisinin kararlarını uygular ve meclise hesap verir. Belediye meclisi, başkanın, kararlara uygun olmayan işlemlerini

iptal edebilir. Fakat bu sadece kanunun tamamen belediye meclisine verdiği yetkilerin kullanımında söz konusu olur.

Belediye meclisinin belediyenin çıkarlarına veya kanuna karşı kararlarıyla başkanın işlemlerini iptal kararları, başkan tarafından dava edilebilir ve yürütmeyi durdurma kararı verebilir (Türker, 1999: 173).

Belediye idaresinin iç yapısı hususunda ana yetkiler belediye meclisine aittir. Kurallara, bütçeden personel ücretlerine ayrılacak paya ve başkanların alacakları ücretlere belediye meclisi karar verir. Belediye meclisince kabul edilen iç yapı, meclisin ve belediye idaresinin işlerinin yapısı ve organizasyonunu düzenleyen ana metindir. Belediye personelinin tümü belediye başkanı, semt idaresi başkanı veya belediye şubesi başkanı tarafından bu sıralamaya göre atanır.

Bölge idaresinin yapısı Bakanlar Kurulu'nun bir kararıyla belirlenir. Vali yardımcıları hariç tüm bölge idaresi personeli bölge valisi tarafından atanır (Türker, 1999: 174).

Türkiye'de de belediye başkanı ve belediye meclisi, belediyenin en üst düzey organlarıdır. Meclis karar, başkan ise yürütme organıdır. Her ikisinde doğrudan halkın oyları ile seçilmektedir. Belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde, onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi; belediye başkanlığı seçimlerinde ise çoğunluk sistemi uygulanmaktadır. Bu yüzden, belediye meclisinin oluşumunda genellikle belediye başkanının bağlı olduğu siyasi parti çoğunluğu sağlamaktadır. Bu durum, belediye başkanına büyük avantaj ve güç sağlamaktadır (Azaklı, Özgür, 2005: 310).

Türkiye'de belediye meclisinin başkan ile olan ilişkisinde bilgi edinme ve denetim söz konusudur. Belediye meclisi bu yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır. Böylece bu şekilde meclis, belediye başkanını denetleme yetkisini elinde tutmaktadır.

Ayrıca belediye başkanının hazırlayacağı yıllık çalışma raporunun neleri kapsayacağı Belediye Kanununda belirtilmiştir. Buna göre; "belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye

faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak” şeklinde belirtilmiştir.

Belediye başkanları bu düzenleme ile yerel yönetimler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde stratejik plan hazırlamakla yükümlü kılınmıştır. Gerek belediye bütçesi, gerek belediyenin faaliyetleri ve gerekse de personelin performans ölçütleri hazırlanan bu stratejik plana uygun olacaktır. Dolayısıyla, belediye başkanlarının değerlendirme kriterleri, sadece hazırlamış oldukları faaliyet raporu değil, bütçenin de dayanağını oluşturan stratejik plan olarak belirlenmiştir. Bununla birlikte, norm kadro uygulaması ile yeterli ve nitelikli personele kavuşturulmak istenen belediyeler için bir denetim ölçütü daha oluşturulmak istenmiştir (Azaklı, Özgür, 2005: 311).

Başkan ve meclis arasındaki ilişkiyi etkileyen bir başka düzenleme de belediye başkanının veto yetkisidir. Kanunda belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine geri gönderebileceği, yeniden görüşülmesi istenen kararların da ancak belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğunun ısrarı ile kesinleşebileceği hükmü yer almaktadır. Böylece veto mekanizması bir taraftan belediye meclisi kararları üzerindeki yönetsel vesayet yetkisini (milki idare amirinin onayı) ortadan kaldırırken diğer taraftan yönetsel vesayetin yerine başkanın vesayetini getirmektedir (Erençin, 2007a: 345).

Türkiye’de belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Yapılan atamalar ilk toplantısında belediye meclisi onayına sunulur. Yeni Belediye Kanunu belediyelerde sözleşmeli personel çalıştırılmasına imkan tanımaktadır (Tortop v.d., 2006: 171).

4.1.4. Belediyelerin Denetimleri Açısından Karşılaştırılması

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi açık bir şekilde ifade edilmiştir. Bu bağlamda Anayasa'nın 127.maddesi 5.fıkrası şöyledir: "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." Bununla birlikte, "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir" hükmü söz konusudur.

Böylece merkezi yönetimin yerel yönetimlerin eylem ve işlemleri üzerindeki vesayet yetkisi, Anayasaya göre kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde genel bir denetim yetkisi kullanamaz. Bu yetkinin açık bir şekilde, yasalarda yer alması gerekir. Ayrıca vesayet yetkisi hangi organa ya da kişiye verilmiş ise ancak onun tarafından kullanılabilir. Bu bağlamda, vesayet yetkisi devredilemez, dolayısıyla bu denetim ast- üst ilişkisi içinde gerçekleşemez (Coşkun, 1996: 38).

Türkiye'de 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu eski 1580 sayılı Belediye Kanununa nazaran belediyeler üzerindeki idari vesayeti azaltıp, bunun yerine yargısal denetimi ikame etmekte ve yeni bazı denetim mekanizmaları öngörmektedir. Bununla birlikte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim Ve Kontrol Kanunu'nun öngördüğü denetim sistemi belediyeler için de söz konusu olmaktadır (Kavruk, Yaylı, 2008: 7).

Yeni Belediye Kanunu'nun vesayeti azaltmasına yönelik getirmiş olduğu bir uygulama eski yasada belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için mülki idare amiri onayına gönderilmesi uygulamasına son vermesidir (Tortop v.d., 2006: 161).

Yeni kanunla birlikte, eski kanunda yer alan, belediyenin sınırlarının kesinleşmesinde İçişleri Bakanlığı'nın onayı kaldırılmış, belediyelerin özerkliğini artırıcı nitelikte belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşmesi karara bağlanmıştır (Göksu v.d., 2009: 20).

Bunun dışında belediyelerin taşıt alımı hususunda 1580 sayılı Belediye Kanununa göre Bakanlar Kurulunun iznine tabi idi. Yeni Belediye Kanunu ile belediyeler önceden izin almaksızın belediye meclisinin kararıyla taşıt alma yetkisine sahip olmuştur (Kavruk, Yaylı, 2008: 8).

5393 sayılı Kanununun 10.maddesi bir beldenin adının belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ile değiştirilebileceğini belirtmektedir. Oysa 1580 sayılı Kanunda belde adlarının değiştirilmesi belediye meclisi ve il idare kurulu kararı üzerine Danıştay'ın görüşü alınarak Bakanlar Kurulu'nun onayı ile yapılabilmekteydi. Dolayısıyla belde adının değiştirilmesi ile ilgili olarak yeni Kanunun bir kolaylaştırma getirdiği söylenebilir (Göksu v.d., 2009: 20).

Yeni Belediye Kanunu ile devam eden bir vesayet uygulaması ise, borçlanma konusunda İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile ilgili hükümdür. Yasanın 68.maddesine göre, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçen iç borçlanma için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararıyla İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapılır (Kavruk, Yaylı, 2008: 9).

Türkiye'de, yerel yönetim birimleri olan il özel idaresi, belediye ve köy birimleri üzerindeki merkezi yönetimin denetimi aynı ağırlıkta gerçekleşmemektedir. Köy birimleri üzerindeki denetim diğer birimlere kıyasla daha azdır. İl özel idareleri üzerindeki denetim de ağırdır, ancak, belediyeler üzerinde en yaygın ve kapsamlı denetim söz konusudur. (Özer, 2004: 165).

5393 sayılı Yasaya ile, belediyelerde iç ve dış denetim olmak üzere ikili yapıya sahip bir denetim sistemi getirilmiştir. Bu denetim iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini kapsamaktadır. Ayrıca gene

kanunda belirtilen hükümlere göre iç ve dış denetim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacaktır (Göksu v.d., 2009: 23).

Belediye Kanunu hükümleri gereğince, belediyelerin denetimi; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilatının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurulmasıdır.

Belediyelerde iç denetim iç denetçiler- belediye teftiş kurulları, dış denetimde mali işlemler Sayıştay tarafından; diğer iş ve işlemleri ise idarenin bütünlüğüne, kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından yapılmaktadır (Sanal, 2008: 116).

Gene Belediye Kanununun 56.maddesi hükümleri gereğince belediye başkanının, 5018 sayılı Kamu Mali ve Kontrol Kanununun ilgili maddesinde belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleşme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporu hazırlaması ve meclise sunması öngörülmüştür. Raporun bir örneğinin de İçişleri Bakanlığı'na gönderilmesi ve kamuoyuna açıklanması gerekmektedir (Sanal, 2008: 120).

Hizmetlerin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın istemi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı; hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini belediye başkanından , eğer aksama giderilmez ise o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Ortaya çıkan maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi

gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine sulh hukuk hakimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.

Genel olarak yerel yönetimleri denetlemeye yetkili birimler ise şöyle sıralanabilir: Dış denetimi yapan birimler; Devlet Denetleme Kurulu, Sayıştay, Başbakanlık Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Mülkiye Teftiş Kurulu, Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleridir. İç denetim yapan birimler ise, İl Özel İdare Kontrolörleri ve Belediye Teftiş Kurullarıdır (Sanal, 2008: 113).

Bulgaristan'da yerel idarelerin iş ve işlemleri üzerinde milli seviyede genel idari vesayet denetimi uygulayan uzman bir kurum yoktur (Türker, 1999: 196).

Bulgaristan Anayasasına göre, merkezi yönetimin taşra birimleri yerel yönetim organlarının eylem ve işlemleri üzerinde yalnızca yasa ile yetkili kılındıkları durumlarda yasallık denetimi yapabilirler. Bu sebeple, ana denetim organı olan bölge valisi ancak şekli olarak yasallık denetimi yapabilir. Uygunluk denetimi yapma yetkisine sahip değildir (Türker, 1999: 196, Koçak , 2008: 162).

Bölge valisi belediye meclisi kararlarını yasallık açısından denetler. Kanuna aykırı bulduğu kararları yeniden görüşülmesi için belediye meclisine iade edebilir ya da ilgili idare mahkemesine itirazda bulunabilir.

Belediye meclisi kararlarına karşı ilgili idari mahkemesine de başvurulabilir. Bununla birlikte belediye meclisleri, hakları ihlal edildiğinde mahkemeye başvurmakta serbesttirler. Belediye başkanı da, belediye meclisinin kanuna aykırı kararlarını tekrar görüşülmesi için belediye meclisine geri gönderebilir ya da ilgili mahkemeye kararın durdurulması talebinde bulunabilir.

Belediye başkanı kararlarına karşı kanunlarda aksi belirtilmedikçe, bölge valisine itiraz edilebilir. Belediye meclisi, belediye başkanının meclis kararlarına uygun olmayan işlemlerini, ona gelmesinden itibaren 14 gün içerisinde iptal edebilir ya da idari yargıya itirazda bulunabilir.

Bulgaristan'da Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın uzman birimleri belediyelerin faaliyetleri üzerinde mali denetim uygular. Sayıştay birimleri belediye bütçesinin kullanımının yasallığını ve uygunluğunu tetkik eder ve denetlerler. Bütçenin uygulanmasından zarar doğması durumunda, ilgililer, Mali Denetim Kanunu hükümlerine göre mali sorumluluğa tabi tutulur. Bununla birlikte banka borcu sağlayan kredi kuruluşları borçların kullanışı üzerinde denetim yetkisine sahiptirler (Türker, 1999: 195, Güler, 1995: 87).

Bununla birlikte Bulgaristan'da Yerinden Yönetim ve Yerel İdare Kanunu hükümleri gereğince göre belediye meclisi belediye aracısı (belediye ombudsmanı) seçebilir. Belediye aracısı, vatandaşların yasal çıkarlarının ve haklarının yerel idare ve yerel yönetim organları karşısında korunmasına yardımcı olur.

Yerel yönetimler idari denetime ilave olarak adli ve sivil denetime de konu edilebilirler. Belediye işlemlerinin yasalara uygun olup olmadığı dava edilebilir. Belediyeler ile ilgili davalar il mahkemelerinde görülür. Belediye sınırlarında yaşayanlar, yerel anlamda önemli meselelerde referandumlar, toplantılar ve diğer şekillerde doğrudan katılma hakkına sahiptirler. Bu bir bakıma yerel idarelerin faaliyetleri üzerinde sivil denetim biçimi olarak ifade edilebilir (Koçak, 2008: 171).

4.2. TÜRKİYE YEREL YÖNETİMLERİ İLE BULGARİSTAN YEREL YÖNETİMLERİNİN GENEL DEĞERLENDİRMESİ

Ülkelerin sahip oldukları farklı tarihi geçmiş, gelişmişlik düzeyi, nüfus, sosyal, ekonomik ve kültürel faktörler devlet yönetim teşkilatlarını ve yönetim şekillerini de birbirinden farklı kılmaktadır. Ancak, bu farklılıklara rağmen, günümüzde kamu yönetimi biliminin hukuk devleti ilkesi, demokrasi, kuvvetler ayrılığı, laiklik, yerinden yönetim gibi genel kabul gören ilkeler her iki ülkenin anayasalarında yer bulmuştur. Hem Türkiye hem Bulgaristan anayasalarında yönetim, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre düzenlenmiştir.

Türkiye’de yerel yönetim birimleri, il özel idaresi, belediye ve köyler olarak düzenlenmiştir. Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasasının getirdiği çerçevede, Mahalli idareler seçimiyle ilgili 2972 sayılı kanundan sonra Türkiye’de ilk defa Büyükşehir belediyeleri 1984 yılında çıkarılan 195 nolu Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir (Tortop v.d, 2006: 215). Türkiye’de il özel idareleri, belediyeler, köyler, Büyükşehir belediyeleri her biri ayrı kanunlar ile düzenlenen, tüzel kişiliği bulunan, karar organları seçimle iş başına gelen, kendi mal varlığına sahip, mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere yerinden yönetim ilkesine göre kurulan özerk kuruluşlardır.

1991 yılında kabul edilen ve halen yürürlükte olan Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası’nda ülke toprakları belediyeler ve bölgeler (oblast) biçiminde bölünmektedir. Anayasa hükümlerine göre bunların sınırları içerisinde yasa ile başka yönetim birimleri ve organları oluşturulabilir. Başkent belediyesinin ve diğer büyük şehirlerin toprak bölümü ve imtiyazları kanunla düzenlenir.

Bulgaristan Cumhuriyeti İdare ve Mülki Teşkilatlanması Kanunu hükümlerine göre de temel idari- bölgesel birimler belediyeler ve bölgelerdir. Bölgesel birimler ise, yerleşim yerleri ve kırsal oluşumlardır.

Bulgaristan’da belediyeler yerinden yönetimin gerçekleştiği temel idari coğrafi birimlerdir. Belediyeler tüzel kişiliğe, kendi mal varlığına ve kendi bütçesine sahiptir. Kanunla veya belediye meclisi kararıyla belediyelerin içinde, kendilerine verilen görev ve yetkileri yerine getiren alt birimler- semt idareleri ve belediye şubeleri kurulur.

Türkiye’de il düzeyinde yerel yönetim birimi il özel idaresi iken, Bulgaristan’da il düzeyinde yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş yerel yönetim birimi bulunmamaktadır. Bunun yerine merkezi yönetimin politikalarının yerelde uygulayan bölge yönetimi vardır. Bölgeler (oblast) yerel yönetim birimi değildir. Bunlar, bölge politikasının yaşama geçirildiği, devlet yönetiminin yerel düzeyde gerçekleştirildiği, ulusal çıkarlar ile yerel çıkarlar arasında uyumun sağlandığı idari coğrafi birimdir. Bölge yönetimi, başında Bakanlar Kurulu tarafından atanan bir bölge valisi başkanlığında bölge hizmet birimleri tarafından yürütülür.

Türkiye’de il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi yerel yönetim organı olarak Bulgaristan yönetim yapısında bulunmamaktadır. Bölge seviyesinde karar organı yoktur ve yetkilerin ve sorumlulukların yatay dağılımı mümkün değildir. Bulgaristan’da il düzeyinde Bakanlar Kurulu tarafından atanan bölge valisi vardır. Yürütme organı olan vali, bölgesinde devlet politikalarının uygulanması, ulusal çıkarların korunması, kamu düzeninin sağlanması ve yönetsel denetimin gerçekleştirilmesi ile görevlidir.

Türkiye’de il özel idaresinin yürütme organı olan il encümeni yerel yönetim organı olarak Bulgaristan’da emsali yoktur.

Türkiye’de yerel yönetim birimi olan belediyeler, Bulgaristan’da da başlıca yerel yönetim birimleridir. Türkiye’de nüfusu 5.000’in üzerinde yerleşim yerlerinde belediye kurulabilirken, Bulgaristan’da belediye kurulabilmesi için nüfus şartı 6.000’dir. Bununla birlikte daha önce de değinildiği gibi nüfusu en az 25.000 olan belediyelerde de belediye başkanının teklifi ve belediye meclisinin kararıyla belediyeye bağlı olan semt idaresi kurulur. Başkent ve nüfusu 300.000’den fazla olan şehirlerde ise, kanunla semt idaresi kurulur. Belediye şubesi kurulması için nüfus şartı ise, 350’dir.

Bulgaristan nüfusunun Türkiye’nin nüfusuna göre hayli az olmasından dolayı Bulgaristan yönetim yapısında sadece bir tane Büyükşehir Belediyesi bulunmaktadır. Sadece başkent Sofya büyükşehir belediyesi yapısına sahiptir. Başkent belediyesi hem bölge hem de yerel birim statüsüne sahiptir. Başkent belediyesi ile ilgili hükümler Başkent ve Büyük Şehirler Mülki Bölümlenme Kanunu ile düzenlenmiştir.

Türkiye’de mahalli idareler seçimleriyle ilgili 2972 sayılı kanundan sonra ilk defa Büyükşehir belediyeleri 1984 yılında çıkarılan 195 nolu Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyeleri Anayasa’nın 127.maddesinde yer alan hükme bağlı olarak 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunla hükme bağlanmıştır. Günümüzde Türkiye’de 16 Büyükşehir belediyesi bulunmaktadır (Tortop v.d., 2006: 215). 2004 yılında kabul edilen yeni 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununa göre büyükşehir belediyesi; “En az üç

ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan, idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir” şeklinde tanımlanmıştır. Büyükşehir belediyesi kurulması için nüfus şartı 750.000’dir. 6.03.2008 tarihinde kabul edilen 5747 sayılı yasayla ilk kademe belediyeleri kaldırılmış, yerine ilçe belediyeleri kurulmuştur. 5747 sayılı Kanun gereğince, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve diğer kanunlarda ilk kademe belediyesine yapılan atıflar ilçe belediyesine yapılmış sayılır denilmektedir.

Bulgaristan Cumhuriyeti İdare ve Mülki Teşkilatlanması Kanunu’nda daha önce de belirtildiği gibi bölgesel birimler olarak yerleşim yerleri ve kırsal oluşumlar söz konusudur. Yerleşim yeri, sürekli bir nüfusa, gerekli altyapıya, tarihi ve fonksiyonel bakımından kendi özelliklerine sahip bir alandır. Yerleşim yerleri şehir ve köylere ayrılmaktadır. Kırsal oluşumlar ise, yerleşim yerleri sınırlarının dışında olan, özel fonksiyonların yerine getirilmesi için kurulan ve daimi nüfusu olmayan alanlardır. Kırsal oluşumlara tatil köyleri örnek verilebilir.

Dolayısıyla Türkiye’de bir diğer yerel yönetim birimi olan köy yönetiminin Bulgaristan’da emsali bulunmamaktadır. Türkiye’de köy yönetimleri ile ilgili ayrı bir kanun olmasına rağmen Bulgaristan’da köy yönetimini düzenleyen ayrı bir kanun yoktur. Bulgaristan’da sadece genel olarak yerleşim yerlerinin kurulması ve sınırlarında değişiklikler yapılması ile ilgili hükümler Bulgaristan Cumhuriyeti İdare ve Mülki Teşkilatlanması Kanununda düzenlenmiştir.

SONUÇ

İlk olarak Ortaçağ'da ortaya çıkan yerel yönetim kurumları günümüze kadar gelişmelerini devam ettirmektedirler. Günümüzde yerel yönetim birimleri demokrasinin gelişmesinde, ülkelerin kalkınmasında, halkın yönetime katılımının sağlanmasında, hizmetlerin daha etkili ve verimli yürütülmesinde önemli roller oynamaktadırlar.

Dünyada yaşanan değişim ve gelişmeler, yerel yönetimleri demokratik devlet oluşumunun vazgeçilmez koşulu haline getirmiştir. Yerel yönetim kurumları; halkın siyasal açıdan bilinçlenmesinde, insan hak ve hürriyetlerine duyarlı bireylerin yetiştirilmesinde ve genel olarak tüm toplumun özgür ve demokratik bir nitelik kazanmasında eğitim kurumu işlevine sahip birimlerdir.

Bu çalışmada Türkiye ve Bulgaristan yerel yönetimleri arasındaki bazı farklılıklar ve benzerlikler ortaya konulmuştur. Farklılıkların nedeni; her iki ülkenin de tarihi açıdan farklı tarihi geçmişe ve mirasa, farklı gelişmişlik düzeyine, farklı nüfusa, birçok sosyo-ekonomik ve kültürel faktörlere sahip olmasına, benzerliklerin nedeni ise her iki ülkenin de merkezîyetçi üniter bir devlet yapısı ile yönetilmesine bağlıdır.

Türkiye'nin 1982 Anayasasında üç düzeyde yerel yönetim birimi kurulması öngörülmüştür. Bunlar il özel idareleri, belediyeler ve köy yönetimleridir. Bununla birlikte Anayasa büyük yerleşim yerleri için özel yönetimlerin getirilebileceğini öngörmüştür. Bu hükme bağlı olarak büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Bulgaristan'ın 1991 Anayasasında Bulgaristan Cumhuriyeti topraklarının belediyeler ve bölgeler (oblast) biçiminde bölünmesi öngörülmüştür. Anayasa hükümleri gereğince bunların sınırları içerisinde yasa ile başka yönetim birimleri ve organları kurulabilir. Bulgaristan nüfusunun az olmasından dolayı sadece bir tane büyükşehir belediyesi vardır, o da Sofya büyükşehir belediyesidir. Bulgaristan'da belediyeler yerinden yönetiminin gerçekleştiği temel yönetim birimleridir.

Her iki ülkede de yerel yönetimler yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak için kurulan, organları seçimle göreve gelen, kendi bütçesi ve malvarlığı olan kamu tüzel kişileridir.

Bulgaristan'da bölgeler, bölge politikasının yaşama geçirildiği, devlet yönetiminin yerel düzeyde gerçekleştiği, ulusal ve yerel çıkar uyumunun gerçekleştiği idari – coğrafi birimleridir.

Dolayısıyla hem Türkiye'de hem de Bulgaristan'da temel yerel yönetim birimleri belediyelerdir. Bununla birlikte Türkiye'de yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin ve Türkiye'de bir diğer yerel yönetim birimi olan köy yönetiminin de Bulgaristan'da ayrı bir kamu tüzel kişisi olarak emsali yoktur. Bulgaristan Cumhuriyeti İdare ve Mülki Teşkilatlanması Kanununa göre Bulgaristan yerleşim yerleri şehir ve köylerden oluşmaktadır. Ancak burada belirtilen köyler, Türkiye uygulamasında olduğu gibi tüzel kişiliği olan ve kanunla kurulan yerel yönetim birimleri değildir.

Hem Türkiye'de hem Bulgaristan'da belediyelerin kurulması nüfus şartına bağlıdır. Türkiye'de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye kurulabilmesi için nüfus şartı 2.000'den 5.000'e yükselmiştir. Bulgaristan'da 1998 yılından sonra belediye kurulabilmesi için nüfus ölçütü 4.000'den 6.000'e yükselmiştir. Türkiye'de belediyelerin kurulma sürecinden farklı olarak Bulgaristan'da belediyelerin, belediye şubelerinin kurulmasında, değişiklikler yapılmasında her zaman halka gitme söz konusudur.

Türkiye'de belediye yönetim biriminin üç organı vardır. Bunlar, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. Belediye meclisi karar organı, belediye encümeni ikinci karar organı ve danışma organı, belediye başkanı ise yürütme organıdır.

Bulgaristan'da yerinden yönetimin gerçekleştiği belediyenin iki organı bulunmaktadır. Bunlar karar organı olan belediye meclisi ve yürütme organı olan belediye başkanıdır. Bulgaristan yerel yönetim yapısında encümen organı bulunmamaktadır.

Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin ilk kuruluşlarından bu yana gerek yasal temeller açısından gerekse örgüt yapısı açısından önemli gelişmeler kaydedilmiştir. 1980 yılı öncesi Türk yönetim yapısının en önemli sorunları

arasında, demokrasinin yetersiz olması, halkın yönetime katılımının az olması, aşırı merkezîyetçilik, yerel yönetim birimlerinin güçsüzlüğü, mali kaynakların yetersizliği, merkezi yönetimin yerel yönetimlere fazla yetki ve sorumluluk vermemesi, yerel yönetimlerde örgütsel sorunlar, nitelikli personelin yetersizliği gibi sorunlar sıralanabilir.

Son dönemde bütün dünyada yaşanan siyasal, sosyal, ekonomik, kültürel ve teknolojik alanındaki gelişmeler, demokratikleşme, merkezi yapıdan uzaklaşma, yerellik gibi olgular her ülkenin yönetim sistemlerini çok yakından etkilemiştir. Bu gelişmeler karşısında ise, ülkelerin yönetim sistemlerini yeniden düzenlemesi bir zorunluluk haline gelmiştir.

Türkiye’de 1980’lerden sonra yerel yönetimlerin geliştirilmesi ile ilgili tartışmalar gündeme gelmeye başlamıştır. Günümüzde özellikle Avrupa Birliği süreciyle birlikte, yerel yönetimlere verilen önem giderek artmıştır. Türkiye 1980’lerin sonunda, Avrupa Birliği’ne tam üyelik başvurusunda bulduktan sonraki dönemde, yerel yönetim sistemine büyük önem vermiş ve bu dönem içerisinde yerel yönetim alanında birçok düzenlemeye gitmiştir. Bu düzenlemelerin temel amacı, etkin, verimli, yerel özerkliğe sahip, katılımcı ve daha demokratik bir yerel yönetim sistemi oluşturmaktır.

Bulgaristan’da esas olarak yerel yönetim birimlerinin 1990 yılından sonra geliştiğini ve önem kazandığını söyleyebiliriz. Bulgaristan’da 1991 yılında kabul edilen Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasasından sonra yerel yönetim alanında birçok gelişme yaşanmıştır. Yerel yönetim birimleri ile ilgili birçok kanun bu dönemde çıkartılmıştır. Özellikle Avrupa Birliği’ne üyelik sürecinde ve Avrupa Birliği üyesi olduktan sonra Bulgaristan’da yerel yönetimler alanında ciddi gelişmeler kaydedilmiştir. Avrupa Birliği’nin yerel yönetimlere büyük önem vermesi ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve demokratikleştirilmesi için yerellik ilkesini kabul etmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi yasal düzenlemeleri yapmış olması, Bulgaristan’da da yerel yönetimlerin çağın gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmesini bir zorunluluk haline getirmiştir. Bu yüzden Bulgaristan da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı imzalayarak hem yerel yönetim

hem de merkezi yönetim alanında birçok düzenleme yapmış bunları Avrupa Birliği mevzuatına uyumlu hale getirmeye çalışmıştır.

Dolayısıyla her iki ülkede de yaşanan hızlı değişim ve gelişmeler sonucunda yerel yönetim alanında ciddi düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin çoğu genellikle yerel yönetimlerin daha demokratik, özerk, merkezi denetimin ağır vesayetinden uzak, halk katılımını özendirici bir yapıya kavuşması ile ilgilidirler. Bu düzenlemeler sonucunda kısmen de olsa yerel yönetimler alanında yeni bir bakış açısı getirilmiştir. Yerel hizmetler ile ilgili kararların alınması, kaynak yaratılması ve bu kaynakların kullanımı konusunda yetkiler yerel yönetimlere azımsanmayacak bir oranda aktarılmış ve idari vesayet yetkisi de hafifletilmiştir.

Ancak, bu olumlu gelişmelere rağmen, hem Türkiye’de hem de Bulgaristan’da merkeziyetçi yapının etkinliğinin hala ağır bastığı görülmektedir. Demokratik değer ve ilkeleri içeren bu düzenlemelerin sadece kağıt üzerinde değil aynı zamanda uygulamaya da aktarılması gerekir. Yapılan bu düzenlemelerde başarı sağlanması hem yerel yöneticilerin hem de halkın bu düzenlemeler sonucunda oluşan ilkeleri benimsemesine bağlıdır. Bununla birlikte her iki ülkede de demokratik, özerk, etkin ve katılımcı bir yerel yönetim anlayışı benimsenmesi için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında sağlıklı bir iletişim kurulmalıdır. Merkezi yönetim, görevlerin yerine getirilmesi ve yetkilerin doğru bir şekilde kullanılması açısından, yerel yönetimlere güvenmeli ve onlara destek olmalıdır. Aynı şekilde yerel yönetimler de kendilerine verilen görevleri gereği gibi yerine getirebildikleri ve yetkileri en iyi biçimde kullanabildiğini göstermelidir.

KAYNAKÇA

Adem-i Merkeziyet Stratejisinin Yürütülmesi Programı 2010-2013, (Erişim)
http://www.flg.bg/bg/logince/Онлайн+Библиотека/?menu_id=10, 17
 Mart 2012.

AKBULUT, Örsan Ö.; “Belediye Yönetimi: Belediye Meclisi- Belediye Encümeni ve Belediye Başkanı”, **Yerel Yönetimler Reformunu Destekleme Destekleme Programı Kitap Dizisi-1, Belediye Yönetimi**, Editör: Ayşegül Sabuktay, Ankara, TODAİE Yayını No: 334, 2007, s. 89-124.

AKIN, Cengiz; “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, **Türk İdare Dergisi** , Sayı 414, Yıl 69, Mart, 1997, s. 111-124.

AKTEL, Mehmet, MEMİŞOĞLU, Dilek; “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I- Reform**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 21-38.

ALODALI, M. Fatih Bilal, ÖZCAN, Lütfi, ÇELİK, Fikret, USTA, Sefa; “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik”, **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi (Yerel Ekonomiler Özel Sayısı)**, Mayıs, 2007, s. 1-11.

AYDEMİR, Süleyman Ruhi; “Türkiye’de Yerel Yönetimler: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Bir Değerlendirme”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt 6, Sayı 6, Haziran, 2001, s. 36-44.

AYKAÇ, Burhan; “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler Ve Yerel Demokrasinin Amaçları”, **Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı 1, 1999, s. 1-12.

AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, Mehmet Akif; “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Sayı 2, 2003, s. 153- 179.

AZAKLI, Sedat, ÖZGÜR, Hüseyin; “Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler: Başkan, Meclis ve Encümen”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I- Reform**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 297-319.

BAYRAKÇI, Erdal; “Demokratik Yerel Yönetimin Temel İlkeleri”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 7, 2002, s. 89-110.

BENLİ, Ayşe Oya; **Bulgaristan Ülke Raporu**, İGEME Yayınları, 2009.

BİLGİÇ, Veysel K.; “Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, Editör: Veysel K. Bilgiç, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 37-47.

BİLGİÇ, Veysel K.; “Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimine İlişkin Bir Değerlendirme”, **Kamu Yönetimi Yazıları- Teoride Değişim, Yeniden Yapılanma, Sorunlar Ve Tartışmalar**, Editörler: Bilal Eryılmaz, Musa Eken, Mustafa Lütfi Şen, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s. 100-110.

BİLGİÇ, Veysel K.; **Yerel Yönetimler: Teorik Çerçeve, Öğreti, Uygulama-Yargı Kararları, Uluslararası Metinler (İngiltere ile Mukayeseli)**, Ankara, 21. Yüzyıl Yayınları, 1998.

BOZKURT, Ömer, ERGUN, Turgay; **Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)**, Ankara, TODAİE Yayın No: 342, 2.Baskı, 2008.

Bulgaristan’da Bölgeler, (Erişim) <http://www.mrb.government.bg>, 20 Eylül 2011.

- CANMAN, Doğan; “Köy Yönetimi ve Sorunlar”, **Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri**, Yay. Haz.: Birgül Ayman Güler, Ayşegül Sabuktay, Ankara, TODAİE Yayını No:303, 2000, s. 281-309.
- COŞKUN, A. Vahap; “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, **Türk İdare Dergisi** , Sayı 422, Yıl 71, Mart, 1999, s. 93-110.
- COŞKUN, Bayram; “Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi Ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , Cilt 5, Sayı 3, 1996, s. 35-47.
- ÇELİK, Vasfiye, ÇELİK, Fikret, USTA, Sefa; “Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi”, **Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 2, Aralık, 2008, s. 87-104.
- ÇELİK, Kadir; “İl Özel İdarelerinin Denetimi”, **Yerel Yönetimler Reformunu Destekleme Programı Kitap Dizisi- 2, İl Özel İdaresi Yönetimi**, Editör: Ayşegül Sabuktay, Ankara, TODAİE Yayını No:335, 2007, s. 115-134.
- ÇELİK, Fikret, USTA, Sefa; “Klasik Liberalizmde “Özgürlük” ve Liberalizmin Yerel Yönetimlere Bakışı”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 24, 2000, s. 122-135.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet; “Yerel Yönetimler, İşlevi ve Türkiye'deki Durumu”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 407, Yıl 67, Haziran, 1995, s. 69-96.
- ÇEVİKBAŞ, Rafet; “Yerel Yönetimlerde Siyasal Katılım”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 461, Yıl 80, Aralık, 2008, s. 71-95.
- ÇİTÇİ, Oya; “Temsil, Katılma ve Yerel Demokrasi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 6, Kasım, 1996, s. 5-14.
- ÇOKER, Ziya; “Bugünkü Uygulama İçinde Merkezden Yönetim - Yerinden Yönetim”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 393, Yıl 63, Aralık, 1991, s. 1-28.

- ÇUKURÇAYIR, M. Akif; **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi: Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset**, Konya, Çizgi Kitabevi, 2002.
- DEMİRCİOĞLU, İpek; **Bulgaristan Ülke Etüdü ve Türk Yatırımcıları**, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 2003.
- DERDİMAN, R. Cengiz; **Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler**, İstanbul, Aktüel Yayınları, 2005.
- DRAGNEV, Dragnı, KALCHEV, Dimitar, KOSTADİNOV, Yoan, PETKOV, Rumen; "Upravlenieto- Regionite", **Ot Devleti Do Deseti**, Editör: Dimitar İvanov, (Erişim) <http://www.omda.bg>, 20 Eylül 2011.
- ECEMİŞ, Muzaffer; 2008 "Yeni Köy Kanunu Hazırlanırken" **Türk İdare Dergisi** , Sayı 460, Yıl 80, Eylül, 2008, s. 1-9.
- ERENÇİN, Arif; "Türkiye'de Belediye Başkanlığının Gelişimi ve Artan Önemi", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II- Uygulama**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2007a, s. 334-353.
- ERENÇİN, Arif; "Yerinden Yönetim Ve Türkiye'de Reform Süreci", **Mülkiye Dergisi** ,Cilt XXXI, Sayı 254, Bahar, 2007b, s. 99- 123.
- ERSUN, Cengiz, PALACIOĞLU, Tezer; **Bulgaristan Ülke Profili, Mevzuat Ve Türk Girişimcileri**, İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 1998.
- ERTAN, Birol; "Yerel Yönetim Kavramı", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , Cilt 11, Sayı 1, Ocak, 2002, s. 22-30.
- ERYILMAZ, Bilal; **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkan Matbaası, 2002a.

- ERYILMAZ, Bilal; “Belediyelerde Demokrasi Geleneği Ve Değişim İhtiyacı”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , Cilt 11, Sayı 3, Temmuz, 2002b, s. 6-21.
- GENOV, G. P.; “Samoupravlenieto U Nas”, **Obsthinska Avtonomiya** Sayı 2, Mayıs, 1928, s. 1-6.
- GÖKÇE, Gülise; “Yerel Yönetim ve Demokrasi İlişkisi”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı 5, 1999, s. 53-77.
- GÖKSU, Turgut, AYDIN, Metin, GÜNEY, Mehmet Sait; “Osmanlıdan Günümüze Yerel Yönetimlerin Gelişimi”, **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, Editör: Veysel K. Bilgiç, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 11-35.
- GÖRMEZ, Kemal; **Yerel Demokrasi ve Türkiye- Yerel Yönetim ve Belediyeler**, Ankara, Vadi Yayınları, İkinci Baskı, 1997a .
- GÖRMEZ, Kemal; **Kent ve Siyaset, Bir Metropol Alanda, Kentleşme/Kentlileşme Düzeyi İle Siyasal Kültür ve Siyasal Davranış İlişkileri Üzerine Bir Araştırma (Ankara Örneği)**, Ankara, Gazi Kitabevi Yayınları, 1997b.
- GÖRMEZ, Kemal; “Mahalli İdareler ve Demokrasi”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1, 1987, s. 133-148.
- GÖRMEZ, Kemal; “Son Düzenlemeler Işığında Türkiye’de Yerel Siyaset”, **Değişik Yönleriyle Yerelleşme**, Editör: Veysel K. Bilgiç, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2009, s.93-111.
- GÖZE, Ayferi; **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, İstanbul, Beta Basım, 2005.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref; **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Ankara, Turhan Kitabevi, 10. Baskı, 2008.

GÜLER, Birgül. A.; “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 7, Sayı 4, Ekim, 1998, s. 3- 25.

GÜLER, Birgül, A.; “Bulgaristan'da Yerel Yönetimler” **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 1, Ocak, 1995, s. 81-87.

Güncelleştirilmiş Adem-i Merkeziyet Stratejisi 2006-2015, (Erişim) http://www.flg.bg/bg/logince/Онлайн+Библиотека/?menu_id=10, 20 Şubat 2012.

GÜNGÖR, Hayrettin; “5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na Göre İl Genel Meclisi”, **Yerel Yönetimler Reformunu Destekleme Programı Kitap Dizisi- 2, İl Özel İdaresi Yönetimi**, Editör: Ayşegül Sabuktay, Ankara, TODAİE Yayın No:335, 2007, s. 27-59.

GÜZELEV, Vasil; “Balgaria”, **Golyama Entsiklopediya Balgariya**, Cilt 2, Editör: Vasil Güzelev, Sofia, Trud Yayınları, 2011, s. 417-419 .

GÜZELEV, Vasil, KİSKİNOVA, Lubka; “Darjavno Ustroystvo”, **Golyama Entsiklopediya Balgariya**, Cilt 2, Editör: Vasil Güzelev, Sofia, Trud Yayınları, s. 732- 746.

İMGA, Orçun; **Tek Partili Dönemde Ankara, Siyaset ve Yerel Demokrasi**, Ankara, Dipnot Yayınları,. 2006

KALAĞAN, Gökhan; “Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma Ve Yönetimsel Reform Çalışmaları” **Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi**, Cilt 2, Sayı 1, 2010, s. 65-84.

KARAKAŞ, Mehmet; “Tarihsel Gelişim Sürecinde Kent Kısıtlı Tarihsellik Anlayışı Üzerine Eleştirel Bir Yaklaşım”, **Afyon Kocatepe**

Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt III, Sayı 1, 2001, s. 121-132.

KARANEDEVA, Albena Petkova; “Mestnata Vlast V Balgaria”, **Point of View Dergisi**, 5 Mayıs, 2006, s.1-9, (Erişim) <http://www.point-of-view.org/?p=94>, 20 Şubat 2012.

KAVRUK, Hikmet, YAYLI, Hasan; “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi Ve Bir Araştırma”, **Gazi Ünizversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 10, Sayı 3, 2008, s. 1-31.

KAVRUK, Hikmet; “2004 Ve Sonrası Yerel Yönetim Reform Girişimleri Açısından Köy Ve Mahalle Yönetimleri”, **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Yay. Haz.: ÖZCAN, Lütfi, YURTTAŞ, Fatma, KÖSEOĞLU, Özer, GÜLENER, Serdar, Sakarya, Erkan Matbaası, 2008, s. 55-69.

KAVRUK, Hikmet; **Köy ve Mahalle: Yerleşim ve Yönetim Birimi**, Ankara, Odak Yayın Evi, 2004.

KAYAN, Ahmet; “Türkiye'nin Yönetim Yapısı Ve Bazı Çözüm Önerileri”, **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi**, Cilt 6, Sayı 4, Nisan, 2001, s. 24- 30.

KELEŞ, Ruşen; “Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi (Turan Güneş'in Anısına)”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 50, Sayı 3, 1995a, s. 251-256.

KELEŞ, Ruşen; “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 6, Kasım, 1995b, s. 3-19.

KELEŞ, Ruşen; **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi, 3.Basım, 1998a.

KELEŞ, Ruşen; **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, Ankara, İmge Kitabevi, 2. Baskı, 1998b.

KILIÇER, Turgut; **Türkiye Cumhuriyeti Hükümetleri ve Mahalli İdareler Politikaları (1923-1990)**. Ankara, y.y. 1990.

KİSKİNOVA, Lubka; “ Administrativno- Teritorialno Ustroystvo”, **Golyama Entsiklopediya Balgariya**, Cilt 2, Editör: Vasil Güzelev, Sofia, Trud Yayınları, 2011, s. 747-750.

KİTANOV, Valentin; “Za Rolyata Na Obsthinite Pri Formiraneto Na Balgarskoto Otnoshenie Kam Osmanskata Vlast Prez Epochata Na Vazrajdaneto” **“Balgarska İstoriya İ Arheologiya” ve “Obstha İstoriya” Konferansı**, Blagoevgrad, ÜZU Neofit Rilski, 2005, (Erişim) <http://www.mrb.government.bg>, 20 Mayıs 2011, s. 1-9.

KOÇAK, Süleyman Yaman, EKŞİ, Ali; “Katılımcılık Ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler”, **Süleyman Demirel Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi** Sayı 21, Mayıs, 2010, s. 295-307.

KOÇAK, Yüksel; **Karşılaştırmalı Yerel Yönetimler**, Ankara, Orion Kitabevi, 2008.

KONYA TİCARET ODASI; **Bulgaristan Cumhuriyeti Ülke Raporu**, Konya Ticaret Odası Etüd Araştırma Servisi, 2008, (Erişim) <http://www.kto.org.tr>, 21 Mayıs 2011.

KUYUCUKLU, Nazif; **Balkan Ülkeleri İktisadı 2- Bulgaristan**, İstanbul, İstanbul Üniversitesi Yayınları No:3429, 1987.

MAHMUTOĞLU, Abdulkadir; “Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkilerinin Kavramsal Çerçevesi, Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 445, Yıl 76, Aralık, 2004, s. 219-236.

NADAROĞLU, Halil; **Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması**, İstanbul, Beta Basım, 7.Bası, 2001.

ODYAKMAZ, Zehra, KAYMAK, Ümit, ERCAN, İsmail; **Anayasa Hukuku, İdare Hukuku**, İstanbul, Arıkan Basım Yayım Dağıtım, 2006.

OKTAY, Tarkan; “Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Editörler: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Mart, 2008.

ORTAYLI, İlber; **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2000.

ORTAYLI, İlber; “Tanzimat ve Meşrutiyet Dönemlerinde Yerel Yönetimler” **Türkiye Ansiklopedisi I**, 1985.

ÖKMEN, Mustafa, YILMAZ, Abdullah; “Klasik Dönemden Tanzimat’a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı 23, Nisan, 2009, s. 91-112.

ÖKMEN, Mustafa; “Türkiye’de Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri Ve Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Editörler: Recep Bozlağan, Yüksel Demirkaya, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Mart, 2008, s. 45-81.

ÖKMEN, Mustafa; “Uyum Sürecinin İdari-Politiği: Avrupa Birliği ve Türkiye Perspektifinde Küreselleşme- Yerelleşme Dinamikleri”, **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Editörler: Hüseyin Özgür, Bekir Parlak, İstanbul, Aktüel Yayınları, Nisan, 2006, s. 43-106.

ÖKMEN, Mustafa; “Liberal Düşüncenin Yerel Yönetim- Kent Pratiği Üzerine Notlar”, **Teoriden Pratiğe Kamu Yönetimi**, Editör: N. Talat Arslan, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, 2005, s. 19-61.

- ÖKMEN, Mustafa; “Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarısı Üzerine Bazı Düşünceler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 422, Yıl 71, Mart, 1999, s. 133- 151.
- ÖZEFE, İbrahim; “Köy İdarelerinin Sorunları ve Yeniden Yapılanması”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I- Reform**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammm Kösecik içinde, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 513-537.
- ÖZER, Ahmet; “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , Cilt 2, Sayı 4, Temmuz, 1993, s. 23-32.
- ÖZER, M. Akif; “Batıda Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkışı ve Gelişim Süreci”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 425, Yıl 71, Aralık, 1999a, s. 105-119.
- ÖZER, M. Akif; “Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev Bölüşümü (Yerel Özerklik Açısından Bir İnceleme)”, **Yerel Gündem Dergisi**, Sayı 9, Yıl 1, Eylül, 1999b, s. 30- 41.
- ÖZER, M. Akif; “Yerel Demokrasi, Demokratik Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi Kavramlarının Tahlili Üzerine”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 426, Yıl 72, Mart, 2000, s. 129- 143.
- ÖZER, M. Akif; “Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 444, Yıl 76, Eylül, 2004, s. 139- 177.
- PARLAK, Bekir; “Tarihi Perspektifte Ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I- Reform**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 175-200.

- PARUSHEV, Vasil; "Parvite Balgarski Obstini (Po Sluçay 60 Godini Ot Otvaryane Na Uçreditelno Sabranie)" **Obstinska Avtonomiya** Sayı 2-3, 1939, s. 1-8.
- PEEV, Georgi; "İstoriya Na Mestno Samoupravlenie V Balgaria", (Erişim) <http://www.nbu.bg>, 20 Kasım 2011.
- PETKOVA, Albena; "Konstitucionni Osnovi Na Mestno Upravlenie V Balgaria", (Erişim) <http://www.rdp.bg.org>, 15 Ekim 2011.
- PİRENNE, Henri; **Ortaçağ Kentleri: Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, Çev: Şadan Karadeniz, İstanbul, İletişim Yayınları, 2006.
- PİRLER, Orhan; "Belediye Meclislerinin Kuruluşu, Görevleri ve Yetkileri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi** , Cilt 2, Sayı 5, Eylül, 1993, 49-71.
- POPOV, Stefan; "Parvata Sotsialistiçeska Konstitutsiya ot 1947 godina", **Razum Dergisi**, Sayı 4, 2003, s. 1-9.
- PUSTU, Yusuf; "Yerel Yönetimler Ve Demokrasi", **Sayıştay Dergisi** Sayı 57, Nisan- Haziran, 2005, s. 121-134.
- PUSTU, Yusuf; "Küreselleşme Sürecinde Kent Antik Site'den Dünya Kentine", **Sayıştay Dergisi**, Sayı 60, Ocak- Mart, 2006, s. 129-151.
- RUSEVA, Zlatka; "Pregled Na Balgarskoto Zakonodatelstvo Svarzano S Mestno Upravlenie İ Admistrativno-Teritorialno Delenie V Perioda 1879-1939", (Erişim) <http://www.mrb.government.bg>, 20 Kasım 2011.
- SAKAL, Mustafa; "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Sorunu: Tarihsel Perspektiften Bir Değerlendirme", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 5, Sayı 1, 2000, s. 119- 140.

- SANAL, Recep; “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 459, Yıl 80, Haziran, 2008, s. 101-128.
- SOBACI, M. Zahid; “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 14, Sayı 4, Ekim, 2005, s. 31-50.
- TAMER, Mustafa; **İl Özel İdaresi- Yerel Yönetim Uygulaması, Mevzuat, Yargı Kararları**, Ankara, Tamer Matbaacılık, 2003.
- TEKELİ, İlhan; “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, Haziran, 1983, s. 3-22.
- TOPRAK, Zerrin; **Yerel Yönetimler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 6. Baskı, 2006.
- TOPUZANOV, Simeon; “Mestnoto Samoupravlenie v Perioda Na Grajdaskoto Ustroystvo Na Nashata Darjava”, **Obstinska Avtonomiya Dergisi** Sayı 2, 1929, s. 1-10.
- TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp G., AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, M. Akif; **Yönetim Bilimi**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 7. Baskı, Ekim, 2007.
- TORTOP, Nuri, AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, M. Akif; **Mahalli İdareler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Eylül, 2006.
- TORTOP, Nuri; “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, Mart, 1993, s. 3-10.
- TORTOP, Nuri; “Demokratik Mahalli İdare Anlayışının İlkeleri”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 1, Sayı 3, Mayıs, 1992, s. 3-6.

- TORTOP, Nuri; "Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı". **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 4, Aralık, 1991, s. 3-9.
- TÜRBEDAR, Erhan; "Balkan Ülkelerinin Avrupa Birliği Yolculuğu", **Stratejik Analiz Dergisi**, Şubat, 2007, s. 69-78.
- TÜRE, Fatih; "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kökeni: Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler", **Yerel Gündem**, Sayı 5, Yıl 2, Mayıs, 2000, s. 34-41.
- TÜRKER, Muammer; **Bulgaristan'da Mahalli İdareler**, Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 1999.
- ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR, Tekin; **Mahalli İdareler - Teori- Uygulama- Maliye**. Ankara, Seçkin Yayınları, 7. Baskı, 2012.
- ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR, Tekin; **Mahalli İdareler Teori- Uygulama- Maliye**, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, 2005.
- ÜNÜSAN, Teoman; **Avrupa'da Yerel Yönetimler**, Ankara, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını No:9, 1996.
- VURAL, Tarık; "Osmanlı İmparatorluğu'nda Yerel Yönetimler", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 444, Yıl 76, Eylül, 2004, s. 179-193.
- YALÇINDAĞ, Selçuk; "Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma" **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 24, Sayı 3, Eylül, 1991, s. 123- 152.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir; "Başlangıcından Planlı Döneme Kadar Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Gelişim Tarihçesi", **Türk İdare Dergisi**, Sayı 393, Yıl 63, Aralık, 1991, s. 199-209.
- YATKIN, Ahmet; "Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Bir Değerlendirme", **Yerel Yönetim Ve Denetim Dergisi** , Cilt 9, Sayı 1, Ocak, 2004, s. 3-8.

YAYMAN, Hüseyin; **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Ankara, Turhan Kitabevi Yayınları, 2008.

Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, (Erişim)
http://www.flg.bg/bg/logince/Онлайн+Библиотека/?menu_id=10,
 2 Nisan 2012.

YILDIRIM, Selahattin; **Yerel Yönetim ve Demokrasi: Kavramlar, Yaklaşımlar**, İstanbul, T.C. Başbakanlık TOKİ Başkanlığı ve IULA-EMME, 1993.

YÖRÜKOĞLU, Fuat; "Mahalli İdarelerin Dayandığı Değerler", **Yerel Siyaset Dergisi**, Sayı 35, Yıl 3, Kasım, 2008, (Erişim)
<http://www.yerelsiyaset.com> 20 Nisan 2011.

YÖRÜKOĞLU, Fuat; "Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci", **Mevzuat Dergisi**, Cilt 1, Sayı 135, Mart, 2009.

YÜKSEL, Fatih; "Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I- Reform**, Editörler: Hüseyin Özgür, Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s. 275-296.

YÜZBAŞIOĞLU, Necmi; **Anayasa Hukukunun Temel Metinleri**, İstanbul, Beta Basım Yayım Dağıtım, 4. Bası, 2006.

(Erişim) <http://www.bg.wikipedia.org/wiki/Bulgaria>, 5 Haziran 2011.

(Erişim) <http://www.belgenet.com/yasa/k5302.html>, 20 Ocak 2011.

(Erişim) <http://www.belgenet.com/yasa/k5393.html>, 20 Ocak 2011.

(Erişim) <http://www.belgenet.com/yasa/k5216.html>, 20 Ocak 2011.

(Erişim) <http://www.ekanun.net/442-Sayili-kanun/index.html>, 25 Ocak 2011.

(Erişim) <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/5747.html>, 20 Şubat 2011.

Bulgaristan Cumhuriyeti Anayasası,

(Erişim) <http://www.dv.parliament.bg>, 20 Mart 2011.

Bulgaristan Cumhuriyeti Yerinden Yönetim Ve Yerel İdare Kanun,

(Erişim) <http://www.dv.parliament.bg>, 20 Mart 2011.

Bulgaristan Cumhuriyeti İdare Ve Mülki Teşkilatlanması Kanunu,

(Erişim) <http://www.dv.parliament.bg>, 15 Nisan 2011.

Bulgaristan Cumhuriyeti İdare Kanunu,

(Erişim) <http://www.dv.parliament.bg>, 15 Nisan 2011.

Bulgaristan Cumhuriyeti Yerel Seçimler Kanunu,

(Erişim) <http://www.dv.parliament.bg>, 15 Nisan 2011.

Bulgaristan Cumhuriyeti Belediye Bütçesi Kanunu,

(Erişim) <http://www.dv.parliament.bg>, 20 Nisan 2011

Bulgaristan Cumhuriyeti Başkent Ve Büyük Şehirler Mülki Bölümlenme Kanunu, (Erişim) <http://www.dv.parliament.bg>, 20 Nisan 2011.

Bulgaristan Cumhuriyeti Bölgesel Kalkınma Kanunu,

(Erişim) <http://www.dv.parliament.bg>, 20 Nisan 2011.

Bulgaristan Cumhuriyeti Halk Oylaması Kanunu,

(Erişim) <http://www.dv.parliament.bg>

ÖZET

DRYANOVA, Ayshe Mehmedova. Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Türkiye ve Bulgaristan Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2013.

Yerel yönetimler, ülkelerin hem yönetim yapısı içinde önemli bir role sahip olup hem de demokratikleşmenin ve halkın yönetime katılımının en iyi şekilde temsil edilebileceği birimlerdir.

Günümüzde yerel yönetimler, ülkelerin çoğunda, anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özelliği ile ülkelerin yönetim sistemleri içerisinde her geçen gün ağırlıklarını arttırmaktadırlar.

Çalışmamızın amacı Türkiye ve Bulgaristan yerel yönetim sistemlerini karşılaştırmaktır. Bu bağlamda her iki ülkenin yerel yönetim sistemlerinin tarihi süreci, yerel yönetimlerin yasal mevzuatı ve yapısı, yerel yönetim alanında yapılan reform çalışmaları incelenmiştir. Çalışmamızın en son kısmı ise, bu iki ülkenin yerel yönetim sistemlerinin karşılaştırılıp değerlendirilmesini içermektedir.

Çalışma sonucunda iki ülkenin yerel yönetim yapıları arasında bazı benzerlik ve farklılıklar ortaya konulmuştur. Bununla birlikte her iki ülkede de yapılan yerel yönetim reformları sonucunda elde edilen olumlu sonuçlara rağmen, hem Türkiye’de hem Bulgaristan’da merkeziyetçi yapının hala devam ettiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Sözcükler:

1. Yerel Yönetim
2. Yerel Demokrasi
3. Türkiye’de Yerel Yönetimler
4. Bulgaristan’da Yerel Yönetimler
5. Yerel Yönetimler Reformu

ABSTRACT

DRYANOVA, Ayshe Mehmedova. Comparative Analysis of Local Governments of Turkey and Bulgaria in the Context of Local Government Reform, Master Thesis, Ankara, 2013.

Local government are the units which both have an important role in countries administration structure and also can be represented in the best way of democratization and participation of people in administration.

Today, local government most of which are organized by the constitution of countries as democratic and autonomous institutions has been gaining more importance in their administrative systems day by day.

The aim of our study is to compare the local government systems of Turkey and Bulgaria. In this respect, the historical process of local government systems of both countries, legal regulations and structure of local government, local government reform studies in this area have been explained. The last part of this study includes comparing and evaluating of local government systems of these two countries.

As a result of this study, it was proved that are some similarities and differences between local governments of these countries. However, despite positive results obtained from the local government reform, in both countries, it is concluded that a centralized structure still exists in both Turkey and Bulgaria.

Key Words:

1. Local Government
2. Local Democracy
3. Local Governments In Turkey
4. Local Governments In Bulgaria
5. Local Governments Reform