T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ SİYASETİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER
BİLİM DALI

TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ ADAYLIK SÜRECİNDE MEVZUAT UYUMU VE YEREL YÖNETİMLERE YANSIMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kenan KAYAN

KOCAELİ 2015

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ SİYASETİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER
BİLİM DALI

TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ ADAYLIK SÜRECİNDE MEVZUAT UYUMU VE YEREL YÖNETİMLERE YANSIMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Kenan KAYAN

Doç. Dr. İrfan Kaya ÜLGER

KOCAELİ 2015

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANABİLİM DALI
AVRUPA BİRLİĞİ SİYASETİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER
BİLİM DALI

TÜRKİYE'NİN AVRUPA BİRLİĞİ ADAYLIK SÜRECİNDE MEVZUAT UYUMU VE YEREL YÖNETİMLERE YANSIMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan: Kenan KAYAN
Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 27.05.2015-2015/09

Jüri Başkanı: Doç. Dr. İrfan Kaya ÜLGER

Jüri Üyesi: Prof. Dr. Ramazan ŞENGÜL

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Caner SANCAKTAR

KOCAELİ 2015

İÇİNDEKİLER

ÖZET ..... **IV**
ABSTRACT ..... **VI**
KISALTMALAR ..... **VIII**
TABLO VE ŞEKİLLER ..... **X**
GİRİŞ **1**
BİRİNCİ BÖLÜM **4**
YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE **4**
1.1. Yerel Yönetim Kavramı **4**
1.2. Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler **5**
1.3. Yerel Yönetimlerin Özellikleri **6**
1.4. Yerellik İlkesi **7**
1.5. Yerel Demokrasi **10**
1.6. Yerel Özerklik **11**
1.7. Yerel Yönetimlerin Temel İşlevleri **13**
1.8. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri **14**
1.9. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Değerler **15**
1.10. Yerel Yönetimlerin Denetimi **16**
İKİNCİ BÖLÜM **19**
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİMLER **19**
2.1. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetim Sistemleri **19**
2.1.1. Napolyon Sistemi 20
2.1.2. Anglo-Sakson Sistemi 21
2.1.3. İskandinav Sistemi 22
2.2. Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve Önemi **23**
2.2.1. Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Statüsü 23
2.2.2. Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği'nde Kazandığı Önem 29
2.2.3. Bölgeler Komitesi 30
2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı **33**
2.4. Avrupa Birliği Müktesebatı ve Yerel Yönetimler **36**
2.4.1. Çevre 36
2.4.2. Tüketici ve Tüketici Sağlığının Korunması 36
2.4.3. Ulaşım 36

2.4.4. Bilgi Toplumu ve Medya 37
2.4.5. Enerji 37
2.4.6. Rekabet ve Devlet Yardımları 38
2.4.7. Ayrımcılığın Önlenmesi ve Serbest Dolaşım 39
2.4.8. Sosyal Politika ve İstihdam 39
2.4.9. Kamu Alımları 39
2.4.10. Eğitim ve Kültür 40
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 42
TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER 42
3.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi 42
3.2. Yerel Yönetim Türleri 45
3.2.1. İl Özel İdaresi 46
3.2.2. Belediye 47
3.2.3. Köy Yönetimi 49
3.3. Yerel Yönetimlerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları 50
3.3.1. İl Özel İdarelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları 50
3.3.2. Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları 52
3.3.3 Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları 56
3.4. Yerel Yönetimlerle İlgili Türkiye'nin Taraf Olduğu Anlaşmalar 60
3.4.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanması 60
3.4.2. Avrupa Peyzaj Sözleşmesi 63
3.4.3. Yerel Topluluklar ve Yerel Yönetimler Arasında Sınır ötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesi 64
3.4.4. Avrupa Kentsel Şartı 65
3.4.5. Yerel Gündem 21 66
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM 68
AVRUPA BİRLİĞİ UYUM SÜRECİNİN TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERE YANSIMASI 68
4.1. Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri 68
4.1.1. İç Dinamikler 68
4.1.1.1. Yapısal-İşlevsel Sorunlar 68
4.1.1.2. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü 69
4.1.1.3. Performans Düşüklüğü 70
4.1.2. Dış Dinamikler 71
4.1.2.1. Küreselleşme 71
4.1.2.2. Ekonomik Koşullar 72

4.1.2.3. Neo-liberalizm, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme 72
4.1.2.4. Uluslararası Aktörler ve Yasal Düzenlemeler 73
4.1.2.5. Toplumsal Dinamikler 76
4.2. Yerel Yönetimler Reformu Kapsamında Yapılan Kanunlar 77
4.2.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun 78
4.2.2. İl Özel İdaresi Kanunu 85
4.2.3. Belediye Kanunu 92
4.2.4. Büyükşehir Belediyesi Kanunu 99
4.3. SIGMA Programı 104
4.4. Yerel Yönetimler Reformunun Değerlendirilmesi 109
4.4.1. Ölçek Açısından Değerlendirme 109
4.4.2. Vesayet Açısından Değerlendirme 111
4.4.3. Katılımcılık Açısından Değerlendirme 118
4.4.4. Mali Kaynak Açısından Değerlendirme 120
4.4.5. Yetki ve Sorumluluk Açısından Değerlendirme 122
4.4.6. İlerleme Raporlarında Türkiye'nin Yerel Yönetimler Bakımından Değerlendirilmesi 123
SONUÇ 139
EKLER 151
ÖZGEÇMİŞ 159

ÖZET

Değişimin bir yaşam biçimine dönüştüğü günümüzde, değişim dinamikleri, bütün kurumsal sistemleri daha demokratik, şeffaf ve etkin olmaya yöneltmektedir. Tüm sektörlerde kendini gösteren değişim rüzgarı, biraz geç de olsa kamu yönetimini ve özellikle de yerel yönetimleri değişime zorlamaktadır. Kamu yönetiminin yeniden tanımlanmasına yol açan bu değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirmiş ve yerel yönetimleri, demokratik yönetim anlayışının temel öğelerinden biri olarak kabul etmiştir.

Günümüzde yerel yönetimler, ülkelerin çoğunda, anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özelliği ile ülkelerin yönetim sistemleri içerisinde her geçen gün ağırlıklarını arttırmaktadırlar. Değişen dünya koşulları içerisinde merkezi yönetimlerin iş yükünün bir hayli artması nedeniyle, görevlerini yerine getiremez bir hale gelmeleri, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin halka en yakın yerel yönetim birimlerince yerine getirilmesi anlayışının benimsenmesi, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin sunumunda halkın beklentilerinin tam olarak karşılanmak istenmesi, kamu hizmetlerinde etkinliğin ve verimliliğin sağlanmak istenmesi gibi nedenler yerel yönetimlerin önemini son derecede arttırmaktadır. Çünkü demokrasinin temel kurumlarından biri olarak görülen yerel yönetimlerin, halka en yakın yönetim birimleri olarak toplumsal talepleri daha iyi karşılayacağı, kamu hizmetlerini daha hızlı ve etkin bir şekilde yerine getireceği ve halkın yönetime katılımını kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

21. yüzyılda yerel yönetimlerin, demokratik yönetim anlayışına en uygun yönetim kurumları olduğu herkesçe kabul görmektedir. Özellikle uluslararası örgütlerden biri olan Avrupa Birliği'nde bu konu sıkça gündeme getirilmekte ve yerel yönetimlerin demokratik ve verimli hizmet üreten bir yönetim birimi haline getirilmesine ilişkin kararlar alınmakta, ilkeler benimsenmektedir. Avrupa Birliği'ne tam üye olma yolunda ilerleyen Türkiye, Avrupa Birliği tarafından benimsenen ve uygulanan kurallara uyum sağlamak zorundadır. Ülkemizde yerel yönetimlerin önemi giderek artmaktadır. Zaman içerisinde yerel yönetimlerin demokratikleşmesine ilişkin birçok düzenleme yapılmış ise de başarıya ulaşıldığı

söylenememektedir. Ancak son dönemde, özellikle Avrupa Birliği'ne tam üyelik görüşmelerinin yoğunlaştığı bir süreçte, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine yönelik ciddi reform çalışmaları gündeme gelmiş ve bu alanda birçok yasal düzenlemeye gidilmiştir. Yapılan yeni düzenlemelerle bir yandan yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi diğer yandan da yerel yönetimler üzerindeki idari denetimin sınırlandırılması hedeflenmektedir. Bu nedenle Türkiye Avrupa Birliği ilişkilerinin geleceği ve Türkiye'nin Avrupa Birliği politikası çerçevesinde, yerel yönetim sistemimizin demokratikleştirilmesi için yapılan yeni düzenlemelerin incelenmesi, yerel yönetim sistemimizin geleceği açısından son derece büyük bir önem taşımaktadır.

Anahtar Kelimeler: Avrupa Birliği, Yerel Yönetimler, Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu.

ABSTRACT

Nowadays, while change is turning out to be a life style, dynamics are forcing all the institutional systems to be more democratic, transparent and effective. The wind of change, showing itself at all sectors, forces the public administration and the local governments to change even if it is a bit late. This process of change leading to the redefinition of public administration, has brought the demands of democratizing the public administration with itself and accepted the local governments as one of the main elements of the democratic management mentality.

Today, local authorities 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. There are some reasons which enormously increase the importance of local authorities. These are central government's failure to fulfil its duties due to increasing of its work load in changing world circumstances; an understanding that local public services must be performed by the nearest local authority; the desire for meeting the local society's expectations fully; achieving efficiency and productivity in public services. Because it is thought that local authorities which are seen as one of the basic institutions of democracy would response better to social demands as the nearest authority to the local society. It is also thought that such authorities would both carry out public services more quickly and more effectively and make the participation of local society to the local administration easier.

It is commonly believed that local authorities are the best suitable democratic administrative associations in 21st century. Especially in Europen Union, one of the biggest international organizations, this issue is often broght up and decisions are made as well as principles are exposed about making local authorities democratic and efficient administration centers. Turkey that gets forward with being a full member of European Union have to accomodate to the rules which have been adopted and applied. In Turkey, the importance of local authorities arebecoming more and more important. Although there have been many improvements in order to make local authorities more democratic, these efforts have been unsuccesfull. Nowadays, negotiations are taking furtherstep for Turkey to become a full member

of EU and some serious reform arrangements have been made as well as legal improvements in order to make local authorities democratic. These arrangements aim to make local authorities democratic also free from administrative supervision restriction. For this reason, analysing new arrangements to make the system of local authorities more democratic within the framework of the future of Turkey-EU relations and Turkey's EU policy is crucial for local authorities.

Key Words: European Union, Local Governments, Local governments reform in Turkey.

KISALTMALAR

AAET	Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	Avrupa Birliği
ABGS	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
ADNKS	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	Avrupa Kömür Çelik Topluluğu
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation (Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği)
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
BBK	Büyükşehir Belediye Kanunu
BK	Belediye Kanunu
BKH	Binyıl Kalkınma Hedefleri
BM	Birleşmiş Milletler
CAS	Country Assistance Strategy (Ülke Destek Stratejisi)
CoR	Committee of the Regions (Bölgeler Komitesi)
DEA	Düzenleyici Etki Analizi
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
IPARD	Instrument for Pre-accession Rural Development (Tarımsal Kalkınma için Katılım Öncesi Yardım Aracı)
İÖİK	İl Özel İdaresi Kanunu
KHGB	Köylere Hizmet Götürme Birlikleri
KMYKK	Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KOBİ	Küçük Orta Boy İşletme
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MİBK	Mahalli İdare Birlikleri Kanunu
MİGM	Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)

PFPSAL	Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi)
PUMA	Public Management Service (Kamu Yönetimi ve Yönetişimi Departmanı)
RİG	Reform İzleme Grubu
SAL	Structural Adjustment Loan (Yapısal Uyum Kredisi)
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management (Yönetim ve Yönetişimdeki İlerlemelerin Desteklenmesi Programı)
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
UCLG-MEWA	United Cities and Local Governments Middle East and West Asia (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı)
UNDP	United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
YG-21	Yerel Gündem 21

TABLO VE ŞEKİLLER

Şekil 1: 5018 sayılı Kanun Açısından Mahalli İdareler.....46
Tablo 1: Türlerine Göre Mahalli İdarelerin Sayısı 46
Tablo 2: Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları.....48
Tablo 3: Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı 48

GİRİŞ

Bütün dünyada toplumsal yapıyı ve yönetim anlayışlarını derinden etkileyen hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. 20. yüzyılın son çeyreğinde başlayan ve 21. yüzyılda da devam edeceği anlaşılan bu değişim ve dönüşüm süreci her alanda olduğu gibi kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde derin etkiler bırakmaktadır. Kamu yönetiminin yeniden tanımlanmasına yol açan bu değişim ve dönüşüm süreci, kamu yönetiminin demokratikleştirilmesi taleplerini de beraberinde getirmiş ve yerel yönetimleri, demokratik yönetim anlayışının temel öğelerinden biri olarak kabul etmiştir.

Geleneksel temsil yönteminin yetersiz kaldığı, daha demokratik bir yerel yönetim için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, siyasal katılma, yerel özerklik ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiği bilinmektedir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerel yönetimlere, daha çok görev ve sorumluluk verilmesi, yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari denetimin sınırlandırılması, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesi, kamu hizmetlerinin tamamının olmasa dahi bir kısmının, halka en yakın hizmet birimlerince yerine getirilmesi, hizmetlerde etkinlik ve verimliliği beraberinde getirmektedir. Bu kapsamda gerek gelişmiş, gerekse de gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin ağırlığı ve önemi artış göstermekte ve yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması ile ilgili birçok çalışma gündeme gelmektedir. Söz konusu çalışmalar, aşırı denetimden arındırılmış, güçlü ve demokratik bir yerel yönetim uygulamasını hedeflemektedir.

Günümüzde benimsenen yaygın görüşe göre yerel yönetimler, özgürlük, eşitlik, temsil, katılma gibi demokrasinin ilkelerini ve amaçlarını gerçekleştiren kurumlardır. Demokratik sistemin önemli bir unsuru olarak çoğulculuğun, halk katılımının, halkın tercihleri ile talep ve beklentilerinin yönetime yansıtılmasında yerel yönetimlerin önemli rolleri bulunmaktadır. Yerel yönetimler, halkın katılımını sağlamada merkezi idareye göre çok daha fazla imkan ve yeteneklere sahiptir. Bu nedenle demokratik yönetim anlayışlarının benimsendiği uluslararası metinlerde ve özelliklede Avrupa Birliği bünyesinde yerel yönetimler ön plana çıkmakta ve yerel

yönetimlerin demokratik yönetim anlayışının temel kurumlarından biri haline gelmesi için ortak politikalar geliştirmeye çalışılmaktadır.

Avrupa'da toplumsal gelişmeler ve beklentiler sonucunda ilk olarak orta çağda ortaya çıkmaya başlayan yerel yönetimler, ülkemizde Tanzimat döneminde ortaya çıkmıştır. İlk ortaya çıkışından günümüze kadarki süreçte, merkezi yönetimin aşırı denetimi altında bulunan, bu nedenle merkezi yönetim karşısında yetkilerini kullanamayan ve daha çok merkezi yönetimin bir uzantısı şeklinde algılanan yerel yönetimler, yerel özerklikten ve demokratikleşmeden bir hayli uzaktaydı. Ancak son dönemde, özellikle Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin hız kazanmasıyla birlikte, yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesi ve aşırı denetimin sınırlandırılmasına ilişkin ciddi yapısal reformlar yapılmıştır. Yapılan yeni düzenlemeler, sadece mevcut yasaların birkaç maddesini değiştirmeye yönelik düzenlemeler olmayıp, Cumhuriyetin ilk yıllarından beri uygulana gelen birçok yasayı yürürlükten kaldırmaktadır. Bu düzenlemelerin temel amacı, etkin, verimli, yerel özerkliğe sahip, katılımcı ve daha demokratik bir yerel yönetim sistemi oluşturmaktır.

59. Hükümet tarafından gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Reformu, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev ve yetki paylaşımını mahalli idareler lehine yeniden düzenleyerek kamu yönetimi sisteminde ciddi değişiklikler ve yenilikler öngörmektedir. Bu yeniden düzenlemeyi uygulamaya geçirebilmek için İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu yasalaşmış olup uygulanmaktadır. Yapılan yeni düzenlemelerin, yerel yönetimlerin geleceğine yön verecek yasalar olması dolayısıyla incelenmesinde yarar görülmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın amacı; AB adaylık süreci ve tam üyelik müzakerelerinin, Türkiye'nin mahalli idarelere ilişkin mevzuat ve uygulamalarını ne ölçüde etkilediğini açıklamaktır. Çalışmada yöntem olarak literatür taraması kullanılmış olup ikincil kaynaklardan faydalanılmıştır.

İlk bölümde, çalışmanın altyapısını oluşturmak adına, yerel yönetim, yerel demokrasi ve yerellik gibi kavramlardan bahsedilmiştir. Aynı zamanda yerel yönetim teorileri, yerel yönetimlerin özellikleri, işlevleri, dayandığı değerler ve varlık nedenleri üzerinde durulmuştur.

İkinci bölümde Avrupa Birliği'ndeki yerel yönetim sistemleri ele alınıp yerel yönetimlerin Avrupa Birliği içindeki yeri ve önemi izah edilmiştir. Devamında Avrupa'da yerel yönetimlere özerklik tanınmasını öngören Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na değinilmiş ve son olarak Avrupa Birliği müktesebatının yerel yönetimlere ne gibi sorumluluklar yüklediği anlatılmıştır. Bu bölüm ülkemizin yerel yönetimler reformu için referans aldığı Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin önemini ve amacını anlamak adına oldukça önemlidir.

Üçüncü bölümde Türkiye'deki yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, türleri, organları ve görev, yetki ve sorumlulukları anlatılmıştır. Ayrıca Türkiye'nin yerel yönetimler konusunda taraf olduğu anlaşmalar incelenmiştir. Özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye'de uygulanması konusuna değinilmiştir.

Dördüncü ve son bölümde ise çalışmamızın odak noktası olan Türkiye'deki yerel yönetimlerin AB uyum sürecindeki değişim ve dönüşümü incelenmiştir. Çalışmamızda esasen 2000'li yılların başından itibaren yerel yönetimlerin yeniden yapılanmasına yönelik yasal düzenlemelerin değerlendirilmesi hedeflenmektedir. Türkiye'nin 1999'da Helsinki'de aday ülke ilan edilmesinden sonra AB' ye uyum çerçevesinde, 59. Hükümetin başlattığı bu reform hareketi, yerel yönetimlerle alakalı ülkemizde gerçekleştirilen en kapsamlı ve en etkili yeniden yapılanma hareketi olması itibari ile çalışmamızın merkezini oluşturmaktadır.

Ülkemizde de yerel yönetimlerin önemi, her geçen gün biraz daha artmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimlerin demokratikleşmesine ilişkin birçok çalışmanın yapılması bir zorunluluk haline gelmektedir. Bu amaçla, özellikle Avrupa Birliği'ne tam üyelik görüşmelerinin yoğunlaştığı bir süreçte, yerel yönetimlerin demokratikleşmesine yönelik ciddi reform çalışmaları gündeme gelmiş ve bu alanda birçok yasal düzenlemeye gidilmiştir. Türkiye Avrupa Birliği ilişkilerinin geleceği ve Türkiye'nin Avrupa Birliği politikası çerçevesinde, yerel yönetim sistemimizin demokratikleştirilmesi için yapılan çalışmaların ve yeni yasal düzenlemelerin incelenmesi, yerel yönetim sistemimizin geleceği açısından son derece büyük bir önem taşımaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Sosyal bir varlık olan insan var olduğu günden beri hemcinsleri ile bir arada yaşama zorunluluğu hissetmiş ve bu zorunluluk, insan kümeleşmesini, dolayısıyla toplumsal yaşantının gerekli kıldığı örgütlenmeleri de beraberinde getirmiştir.

Söz konusu bu örgütlenmelerden en gelişmiş olanı devlettir. Devlet, sınırları içinde yaşayan halkın iç güvenlik, dış güvenlik, adalet ve diplomasi gibi genel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüdür. Toplumun tümünü ilgilendiren bu ihtiyaçları karşılamak için faaliyet alanı tüm ülkeyi kapsayan bir idari örgüt kurar. Buna merkezi yönetim örgütü denir. Bunun yanında, ülkede irili ufaklı çok sayıda topluluğun sınırları içinde yaşayanların sadece kendilerini ilgilendiren ortak ihtiyaçları da vardır. Bütün bu ihtiyaçların sadece merkezi yönetim aracılığı ile gerçekleştirilmesi beklenemez. Merkezi yönetim yanında yerel yönetimlerin (mahalli idarelerin) de idari örgütlenme içinde yer almaları bu durumun bir sonucudur.

Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, karar organları yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetim ile ilişkilerinde idari özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir (Koçak, 2013: 18).

Yerel yönetimler, yerinden yönetim sisteminin önemli bir ayağını oluşturur. Yerinden yönetim, yerel nitelikteki hizmetlerin, merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yerel otoritelerce görülmesi için bir kısım kamu güçlerinin merkezi otoriteden daha az yetkili bir diğer otoriteye aktarılmasını öngören bir sistemi ifade eder. Aktarılan güç yasama alanına ilişkin ise siyasal yerinden yönetim, yürütme alanına ilişkin ise yönetsel yerinden yönetim söz konusudur. Yönetsel yerinden yönetim, hizmet ve yer yönünden olmak üzere ikiye ayrılır. Hizmet yönünden

yerinden yönetim, belirli hizmetlerin merkezi otoritenin dışında özerk kuruluşlara aktarılmasıdır. Yer yönünden yerinden yönetim ile kastedilen ise yerel yönetimlerdir (Karaaslan, 2007: 5).

1.2. Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini açıklayan belli başlı modeller; "temsilcilik", "ortaklık", "vekalet" ve "denge (güç-bağımlılık)" teorileridir. Temsilcilik teorisinde yerel yönetimler merkezi yönetimin bir temsilcisi olarak kabul edilirken, ortaklık teorisinde yerel yönetimler merkezi yönetim ile eşit ve aynı konumda görülür. Bu iki teorinin karması olan denge teorisinde ise merkezi yönetimle yerel yönetimlerin birbirlerine karşılıklı olarak bağımlı oldukları ve birinin diğerine karşı kullanabileceği kozlarının bulunduğu bir sistem öngörülmüştür. Diğer bir ilişki sistemi vekalet teorisi olarak adlandırılır. Sistemde merkez-yerel ilişkileri vekil-müvekkil ilişkisine benzemektedir. Yerel yönetimler merkezi yönetimin izni ölçüsünde ve onun denetimi altında belirlenmiş olan kamu hizmetlerini yürütür (Parlak, 2006: 354).

Avrupa Birliği ülkeleri bu açıdan değerlendirildiğinde merkeziyetçi ve vesayetçi modellerden çok, ortaklık ve denge modellerinin yaygın uygulandığına tanık olunur. Avrupa'nın Ortaçağ sonrası geçirdiği evrimler sonucu merkez-yerel ilişkileri uzun yıllar süren merkez-çevre etkileşimleri ve güç mücadeleleri ardından uyumlu bir zemine oturmuş, yönetimler arası ilişkiler belli dengeleri gözeten, ancak yerel toplulukları temel bir ilke olarak ikinci plana itmeyen bir denge ekseninde kurulmuştur. İngiltere, İskandinav ülkeleri ve Almanya örneklerinde somutlaşan pratiklere bakıldığında, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden ayrı kendi başlarına birer hukuki varlık olarak, olabildiğince özerk bir yapı sergiledikleri görülür. Yerel yönetim geleneğinin güçlü olduğu dünyanın bu bölgesinde yerel yönetim birimleri merkezi yönetimin sıkı denetimi altında ezilmemekte ve vesayetçi uygulamalara genellikle yer verilmemektedir (Parlak, 2006: 354).

Federatif yapılı devletlerde yönetimler arası ilişkilerin odağını, belediyeler başta olmak üzere yerel yönetimlerle eyaletler arasındaki ilişkiler oluşturur. Almanya örneğinde somutlaşan bu ilişki tarzı, birçok bakımdan eyaletlerle federal hükümet

arasındaki ilişkilere benzemektedir. Avrupa Birliği'nin merkeziyetçi geleneğini temsil eden ve üniter yapılı Fransa'da merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler zaman içinde önemli değişikliklere uğramış, siyasi güç yönünden, partilerin rolü artmış, kişilerin rolü azalmıştır. Merkezle yerel politik güç arasındaki otorite çekişmeleri devam etmekte, ancak her şeye rağmen Fransızlar, merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe doğru emin adımlarla ilerlemektedirler (Parlak, 2006: 355).

Avrupa Birliğine dahil ülkelere, özellikle de Batı Avrupa ülkelerine dair verilebilecek diğer örneklerde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde, yerel otoritelerin ayrı ve güçlü bir hukuki varlık olarak faaliyet gösterdiği "ortaklık ve "denge" modellerinin geçerli olduğu, yapılan ve yapılmakta olan yönetsel reformlarda bundan geriye doğru bir dönüşün yaşanmadığı söylenebilir. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ve 1993 tarihli Kopenhag kriterleri bu konuda ortak yükümlülükleri karar altına almak suretiyle, sözü edilen ülkelerdeki yerel otoriteleri ve toplulukların haklarını sağlamlaştırmakta ve yeni yönelimlere ilişkin standart ve müşterek bir koridor açmaktadır.

1.3. Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Yerel yönetimlerin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Kaya, 2006:4):

- Belirli bir coğrafi alanda (kent, ilçe, köy gibi) yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuşlardır.

- Ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar.

- Yerinden yönetim ilkesine tabidirler.

- Merkezi yönetimin denetimine tabidirler. Ancak bu denetim, hiyerarşik olmayıp vesayet ya da hukuka uygunluk denetimidir.

- Kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır.

- İdari ve mali özerkliğe sahiptirler.

- Yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahiptirler.

- Karar organları, yerel toplulukça seçilerek iş başına gelir.

- Açıkça tanımlanmış coğrafi sınırları vardır. Devlet sınırları içinde yer alan bu sınırlar, bitişiktir ama kesişmezler.

- Çok fonksiyonlu birimlerdir. Birden fazla hizmeti gerçekleştirmek için kurulurlar.

1.4. Yerellik İlkesi

Yerellik (subsidiarite) kavramı siyaset sözlüğünde 20. yüzyılda yer bulmasına karşın, fikir bazında Avrupa'daki siyasal düşünce hareketleri kadar eski bir entelektüel geçmişe sahiptir. Montesquieu, Locke, Tocqueville, Proudhon gibi Avrupa'yı etkileyen siyasal aktörler ve düşünürlerin fikirlerinde yerellik ilkesinin izlerini görmek mümkündür. Hatta Aristo'nun minimalist devlet fikri ile bu ilkenin öncüsü olduğunu söyleyenler bile vardır (Erdemir, 2010: 6). Yerellik ilkesi bireyi öne çıkaran fikri gelişmenin bir ürünü olmuştur. Yerellik ilkesi ile Avrupa birleşmesinin ve bütünleşmesinin temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonucun doğması önlenmek istenmiştir. Kavram olarak subsidiarite, 'yerellik', 'ikincil' durumda bulunma, 'yardımcılık' manalarına gelmektedir. Gerçekten de subsidiarite kelimesinin sıfat olarak anlamı, bir eylemi, bir davranışı, bir kişiyi ya da bir kurumu güçlendirmeye yarayan, onlara destek ve yardımcı olan, yedek ve ikincil kavramlarıyla özdeştir. Kavram ikame veya yetki ikamesi olarak da Türkçe'ye çevrilebilir (Erdemir, 2010: 7).

Bu ilke, bir hizmetin prensip itibarıyla vatandaşa en yakın idari birim tarafından yerine getirilmesini, sadece bu birim tarafından yeterince etkin bir biçimde yerine getirilmeyen hizmetlerin bir üst idari birim tarafından üstlenilmesini gerektirmektedir.

Subsidiarite ilkesi, bireyi toplumsal kurumun odak noktasına yerleştirir. İlkenin altında yatan ana fikir, topluma ve onun içinde bulunan bireyden aileye, yerel topluluktan değişen büyüklükteki gruplara kadar uzanan değişik oluşumlara siyasal

yetkiyle müdahale edebilmeyi; ancak bu oluşumların çeşitli gereksinimlerini karşılayamaması koşuluna bağlamakta ve bu durumda yapılacak müdahalenin de gereksinimleri karşılayamama derecesiyle sınırlandırılmasını içermektedir. Bir bakıma subsidiarite (yerelin önceliği) ilkesi, en küçük sosyal birimden başlayarak bu birimlerin yapabilecekleri her türlü yetki ve sorumlulukla donatılmasını ifade etmektedir. Yerel yönetimler açısından baktığımızda özellikle büyük ölçekli birimlerin yetki ve sorumluluklarının, yerel ölçekteki mevcut ya da oluşturulacak kurumlar dikkate alınarak yeniden belirlenmesi ve bu yolla yönetimin halka yakınlaştırılması da subsidiarite ilkesinin kapsamındadır (Karaaslan, 2007:102-105; Kalko, 2010: 52-58).

Subsidiarite ilkesi, ekonomik etkinliği kaybetmeden yönetim faaliyetlerinin mekansal dağılımını en geniş biçimde yaygınlaştırmayı amaçlamakta ve her yönetim faaliyetinin etkin olarak görülebileceği en alt yönetim düzeyinde yürütülmesini gerektirmektedir (Demirci, 2006: 39).

Hizmette yerellik, kamu hizmetlerinin sadece basit olarak sunulmasını değil aynı zamanda en uygun değer ölçekte gerçekleştirilmesini öngörmekte ve yeni yasal ve idari düzenlemeleri gerekli kılmaktadır. Anayasal bağlamda hizmette yerellik düşüncesi gücün yerel birimlere dağıtılmasını yansıtır. Fakat hizmette yerellik bununla bire bir aynı şey değildir. Aslında hizmette yerellik gücün sadece yukarıda toplanması değil aşağı doğru dağıtılması prensibidir ve gücün organizasyonu prensibi olarak tanımlanır (Erdemir, 2010: 8).

Genel bir bakış açısı ile değerlendirildiğinde, hizmette yerellik -hizmette halka yakınlık- ilkesi toplumda sorumlulukların en verimli düzeyde ele alınması ve karar verilmesi ile ilgilidir. Bu en uygun düzeyde ve en uygun eylemin yapılması anlamına gelmektedir. Hizmette yerelliğin anlamı kamu hizmetlerinin sorumluluğunun bölgesel otorite ya da yerel otorite düzeyinde halka en yakın şekilde ele alınmasıdır. Eğer herhangi bir kamu hizmetinin belirlenen düzeyde ve kurumda yerine getirilemediği görülürse bu hizmetin bir üst düzeyde başka bir kurumsal yapı içinde çözümlenmesi gerekmektedir. Bunun için yetkilerin bir üst düzeye aktarılması gerekmektedir. Böylelikle bir başka düzeydeki otorite belirlenerek bu hizmeti vermek üzere çalışmalarına başlamaktadır. Daha da önemlisi hizmette yerellik ilkesi

en uygun şekle sokma ve verimliliği kapsamaktadır. Optimizasyon ve verimlilik, ortak görüş oluşturma ve demokrasi için önemlidir. Hizmette yerellik ilkesi yerel demokrasiyi ve yerel özerkliği desteklemektedir (Erdemir, 2010: 8).

AB açısından yerellik ilkesi birlik yetkilerinin kullanımını düzenlemeye yöneliktir. Ortak yetki kullanımının söz konusu olabileceği sahalarda AB'nin yetkiyi kendisinin mi kullanacağını yoksa üye ülkelere mi bırakacağını belirlemektedir. Bu ilkeye uyulup uyulmadığı siyasal veya yasal olmak üzere iki yolla izlenmekte ve denetlenmektedir.

Hizmette yerellik ilkesi, çeşitli nedenlerden dolayı Avrupa Birliği'nin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Bir yandan birliğin merkeziyetçi eğilimlerinden, diğer yandan da ulusal devletlerin egemenlik haklarını korumak istemelerinden kaynaklanan sorunlar mevcuttur. Birlik çerçevesinde, yerellik ilkesinden beklenen temel amaç, birlik ile üye devletler arasında yetki ve görev paylaşımını belirlemektir. Bu bağlamda, mümkün olduğu ölçüde karar mekanizmalarını vatandaşa yakınlaştırmak; ancak bunu yaparken de üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına alarak ve haklarını koruyarak yurttaşlarca Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamak hedeflenmektedir. Bir yönetim basamağı bir görevi, 'yeterli derecede' yerine getiremiyorsa ya da başka bir yönetim basamağı aynı görevi daha iyi yerine getirebilecekse, görev o yönetim basamağı tarafından üstlenilecektir. Avrupa Birliği'nin kurucu unsuru olan Maastricht Antlaşması'nda (1992), yerellik ilkesine vurgu yapılmıştır. Subsidiarite ilkesi ulus altı birimlerin yetkilerinin korunmasının temelini oluşturmakta, yerel özerkliğin de garantisi sayılmaktadır (Canan, 2008: 60).

Subsidiarite ilkesinin amacı; vatandaşa en yakın ve en yararına olacak kararın, AB düzeyinde girişilecek faaliyetin yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki olanaklar açısından yerinde olup olmadığı sürekli şekilde denetlenerek alınmasını sağlamaktır. Daha açık bir dille, bu ilke uyarınca AB, ancak kendi girişimi yerel, bölgesel veya ulusal girişimden daha etkili olacaksa harekete geçer. Bu ilke oranlılık ve gereklilik ilkeleriyle sıkı sıkıya bağlıdır. AB'nin girişimi, antlaşmanın hedefine ulaşmak için gerekli olanın dışına çıkmamalıdır (Nacak, 2007:103).

1.5. Yerel Demokrasi

Günümüzde demokrasi anlayışının gelişmesi ve yerleşmesi neticesinde yerel yönetimlerin önemi giderek artmış ve yerel yönetimler demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından biri haline gelmiştir. Katılma ve temsil gibi çağdaş demokrasinin temel unsurlarının yerel yönetimlerle birlikte daha iyi uygulanması, yerel yönetimler ve demokrasi arasındaki bağı iyice güçlendirmektedir. Bu noktada yerel demokrasi önemli bir kavram haline gelmiştir. Yerel demokrasi; yerel halkı doğrudan ilgilendiren gerçek ve somut sorunların görüşülüp karara bağlandığı, alınan kararların uygulamaya konulduğu bir yönetim birimi olarak ifade edilebilir. Tanımdan da anlaşıldığı üzere yerel demokrasi denildiği zaman halk katılımı ve yerelleşme akla gelmektedir.

Yönetimi yerel düzeye indirgemek ve yerel halka kendi kendini yönetme hakkını vermek, diğer bir ifadeyle yerel halkın yönetime katılımını temin etmek yerel demokrasinin işlerliği açısından son derece önemlidir. Yerel halkın yönetime katılması, sadece belirli aralıklarla yapılan seçimlerde yöneticilerini veya temsilcilerini belirlemekten ibaret olmamalıdır. Halkın karar alma ve uygulama aşamalarına katılımının yolu açılmalıdır. Katılım yerel yönetimlerle halk arasında iki taraflı bilgi paylaşımı ve diyalogdur. Otoriteler sadece halkın ihtiyaçlarının öğrenilmeye çalışıldığı bir katılım sistemi oluşturmamalıdır. Onlara isteklerinin neden gerekli olduğunu anlatma imkanı vermelidir. Karar alındıktan sonra ise sadece alınan kararları halka duyurmak yerine, halkı alınan kararların yerel ihtiyaçlarla örtüştüğü noktasında onları ikna etmelidir.

Yerel demokrasi için önemli bir diğer konu ise yerelleşmedir (Erdemir, 2010: 9). Yerelleşmenin sağlanamadığı bir ülkede yerel demokrasiden söz etmek abesle iştigalden öteye gitmeyecektir. Geleneksel anlamda yerelleşme; yetki ve sorumluluğun yerel özerkliğe sahip, karar organları seçimle iş başına gelen yerel yönetimlere bırakılmasıdır. Bu şekilde yerel ihtiyaçların daha rasyonel bir şekilde belirlenebileceği ve hesap verilebilirliğin artacağı savunulmaktadır.

Yerelleşmenin sağlanmasında ülkedeki politik kültür ve ekonomik gelişmişlik düzeyi oldukça önemlidir. Politik kültür insanların demokratik prensiplere karşı olan inancını kapsamaktadır. Eğer halkın demokratik prensiplere inancı zayıfsa ve politik

yerelleşme kavramını benimsemiyorsa o ülkede yerelleşmenin tam manası ile sağlanması oldukça zordur. Bu tanıma uygun ülkelerde merkezi yönetim, elinde bulundurduğu gücü ve ülke içindeki egemenlik yetkisini yerel yönetimlerle paylaşmamak için yerel demokrasiyi sürekli olarak sınırlamakta ve dışlamaktadır (Erdemir, 2010: 10).

Bir diğer etkende ekonomik gelişmişlik düzeyidir. Ekonomik gelişmişlik düzeyi ile demokrasi arasında doğru orantı bulunmaktadır. Ekonomik olarak gelişmiş batılı ülkelerde yerelleşmenin daha etkin bir şekilde uygulandığı görülmektedir.

Yerel demokrasi içerisinde dikkate alınan bir başka konu da sivil toplum kuruluşlarıdır. Kamusal alanın dışında kalan özel alanda varlığını sürdüren sivil toplum kuruluşları, üyelerinin katılımına olanak tanıyan, merkezi yönetimden özerk ve yönetimlerinde çoğulculuğu esas alan yapılarıyla yerel demokrasi açısından büyük önem taşımaktadırlar. Sivil toplum kuruluşları, günümüzde, merkezi yönetim anlayışının aşılmasını, yerel demokrasiyi geliştirmenin bir aracı olarak görmekte ve sivil toplum kuruluşlarının güçlenmesinin demokratik yönetim anlayışını güçlendireceğini varsayılmaktadır (Erdemir, 2010: 11).

Sonuç olarak; yerel yönetimlerin halkın demokratikleşmesi konusunda oynadığı rol oldukça önemlidir. Eğer yerelleşme tam manası ile sağlanabilirse ve halk ile yerel yönetimler arasındaki bağ kurulabilirse yerel yönetimler gelecekte ülkeyi yönetmeye aday olabilecek liderler yetiştirebilmektedir. Aynı zamanda yerel yönetimler, halkın demokratik bilincinin gelişmesine katkı sağlamaktadır. Bu noktada önemli bir görevi yerine getirmektedir. Çünkü yerel demokrasinin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi ve başarıya ulaşabilmesi için de yerel halkın demokratik bilinç düzeyi yüksek olması gerekmektedir (Nacak, 2007: 52).

1.6. Yerel Özerklik

Kavram olarak özerklik; muhtariyet, otonomi sözcüğünün karşılığı olarak kullanılmaktadır. Buna göre özerklik; bir kişinin veya grubun, görevlerini yerine getirmesine izin verecek ve diğer gruplardan farklı kimliğini korumaya yetecek miktarda hareket serbestliğine ya da bağımsızlığa sahip olmasıdır (Erdemir, 2010: 11). Hukuki anlamda özerklik ise, bir kişi ya da kurumun kendi iradesiyle hukuken

geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir. Yerel özerklik ise yerel yönetimlerin merkezi hükümet karşısında özgür hareket edebilmesi veya yerel kimliğin özgür bir şekilde yansıması olarak tanımlanmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesinde ise yerel özerklik şu şekilde tarif edilmiştir: "Özerk yerel yönetim, yerel yönetimlerin yasalarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme hak ve olanağını anlatır." Yerel yönetimler bu haklarını seçilmiş organlar aracılığı ile kullanır. Yine aynı maddenin devamında yerel yönetimlerin organlarını doğrudan, eşitlik ve genel oy ve gizli seçim sistemine göre oluşturabilecekleri belirtilmektedir (Karaaslan, 2007: 17).

Özerklik kavramının siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutu vardır (Erdemir, 2010: 12). Siyasi anlamda yerel özerklikte, yerel yönetimlere kendileri ile ilgili konularda kanun çıkarabilme yetkisi tanınmaktadır. Bu uygulama konfederasyon ve federasyon şeklinde örgütlenmiş devletlerde geçerlidir. İdari alanda özerklik ise kamu hizmetleri ile ilgili kararların alınması ve yürütülmesi noktasında, yerel yönetim birimlerinin yetkili organlarının bağımsız hareket edebilmesini ifade eder. Mali alanda özerklik ise yerel yönetimlerin kendilerine kanunla verilen hizmetleri yerine getirirken bütçelerini kendilerinin belirleyebilmelerini, yerel yönetimlerin öz kaynaklarının bütçe içindeki payının yüksek olması, kısacası mali yönden merkezi idareye bağlılığının az olmasını ifade eder.

Yerel özerklik için karar alabilme ve alınan kararları uygulayabilme hakkı oldukça önemlidir. Karar almada özerklik, yerel yönetimlerin tüm kararlarının üst bir kurumun onayına gerek olmadan uygulandığı sistem ile tüm kararların üst bir kurum tarafından onaylandığı sistem arasında değişmektedir. Birincisinde tam manası ile yerel özerklik söz konusu iken, ikincisinde yerel özerklik oldukça sınırlıdır (Erdemir, 2010: 12).

Burada karar alacak makamların oluşumu da oldukça önemlidir. Karar alacak makamlar hiçbir baskı altında kalmaksızın karar organlarını oluşturabilmelidirler. Karar alma özgürlüğünün sağlanması karar organlarının serbestçe oluşumuna bağlıdır.

Ancak özerklik için sadece özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma hakkına sahip olmaları yeterli değildir. Mali özerkliğin sağlanması oldukça önemlidir. Mali özerklikte yerel yönetimlerin merkezi yönetimin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları ve öz kaynaklarının bütçe içindeki oranının yüksek olması gerekmektedir.

Özerklik yerel yönetimlere merkezi yönetimce tarihi süreç içerisinde bağışlanmış değil tersine yerel yönetimlerce uzun mücadeleler sonucu elde edilmiş bir haktır. Bu hak yerel yönetimlere yalnız yerel nitelikteki hizmetlerin daha iyi görülmesine yardımcı olmak amacıyla değil bundan daha da önemli olarak yerel toplulukların kendi kendilerini yönetme yeteneğini geliştirmek, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurmak, korumak ve zenginleştirmek için de kullanılmaktadır.

Sonuç olarak bir toplumda yetkilerin tek bir yerde toplanması ve bütün kararların tek bir merkez tarafından alınması, kamu hizmetlerini geciktirmekte ve yürütmeyi aksatmaktadır. Yerel özerklik, merkezden yönetimin sakıncalarının giderilmesini amaçlayan ya da bu sakıncaları en aza indirgemeye çalışan, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmeyi amaçlayan bir yönetim sistemidir (Nacak, 2007: 55). Aynı zamanda özerk yerel yönetim düşüncesinin altında yatan temel felsefe halkın kendi kendini yönetmesidir. Bu şekilde insan kendini daha gerçekçi bir şekilde ortaya koyabilmekte ve nasıl yönetileceğine karar verebilmektedir.

1.7. Yerel Yönetimlerin Temel İşlevleri

Herhangi bir ülkede, yerel yönetimleri önemli hale getiren, yerine getireceği görevlerdir; diğer bir ifadeyle, toplumun gelişmesinde üstleneceği rollerdir. Yerel yönetimlerin temel işlevleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir (Karaaslan, 2007: 15):

- Yerel düzeyde halkın oyu ile seçilen, halka en yakın demokratik yönetim birimleri olan yerel yönetimler; yerel halkın yerel hizmet ihtiyaçlarını karşılayan mal ve hizmetleri üretirler.

- Kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde, merkezi idare ile iş bölümünü gerçekleştirirler.

- Halkta, yönetime katılan ve sorumluluk alan bir yurttaşlık bilincinin gelişmesine katkıda bulunurlar.

- Yerel kaynakları harekete geçirerek, halkın refah seviyesinin artırılmasını hızlandırırlar.

- Yerel halkın sağlık ve esenliğini koruyucu düzenlemeler yaparak, genel sağlığın ve kamu düzeninin bozulmasını önlerler.

1.8. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Yönetim görevi ve sorumluluğu üniter ülkelerde merkezi yönetim ve yerel yönetimler, federal ülkelerde ise federal devlet, federe devletler ve yerel yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Acaba niçin merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimlerin de kurulmasına ihtiyaç duyulmuştur?

Yerel yönetimlerin varlık nedenleri dört başlık altına toplanabilir (Keleş, 2009: 22-23):

Yönetsel Nedenler: Kamu hizmetlerinin tamamının merkezi yönetim tarafından etkin ve verimli bir şekilde sunulması çok zordur. Özellikle 20. yüzyılın ekonomik, sosyal, kültürel ve teknik koşulları kamu hizmetlerinin boyutlarını, dolayısıyla da devletin görev ve fonksiyonlarını önemli ölçüde artırmıştır. Bu durumda merkezin yükünü hafifletecek bir dengenin kurulması zorunlu hale gelmiştir. Bu denge kurulurken, yerel yönetimler için en uygun hizmet alanı ve sınırları çok iyi belirlenmeli, yerel yönetim birimlerinin sayıları azaltılarak kaynak savurganlığı önlenmeli ve yerel yönetimlere en iyi yapabilecekleri işler bırakılmalıdır. Merkezi yönetim ve yerinden yönetimin güçlü ve güçsüz yanları vardır. Birinin güçsüz yanı diğerinin güçlü yanını oluşturur. Bu nedenle yerinden yönetim, merkezi yönetimin eksik yönlerini tamamlamak için kullanılabilir. Nitekim her ülkede bu yönetim biçimlerinin her ikisinden de yararlanılır.

Siyasal Nedenler: Siyasal açıdan yerel yönetimlerin varoluş gerekçesinin özünde demokrasi inancı vardır. Yerel yönetimler demokrasinin beşiği ve okulu olarak görülürler. Yerel yönetimler, bireysel özgürlükleri teşvik eder, demokrasinin temel kavramları olan özgürlük, eşitlik ve halkın yönetime katılımının hayata geçirilmesini kolaylaştırır. Merkezin gücünü sınırlar ve muhtemel keyfi yönetime karşı bireyleri korur. Ayrıca ulusal birliğin sağlanmasıyla yerel yönetimlerin gücü arasında yakın bir ilişki vardır. Ulusal birliğin büyük ölçüde sağlandığı ülkelerde güçlü yerel yönetim yapıları görülür. Siyasal açıdan bölge çatışmalarının yaşandığı ülkelerde ise yerel yönetimler zayıf konumdadır. Dolayısıyla ülkelerin yerel yönetim yapılarını gözden geçirip iyileştirici önlemler almaları onların yararına olacaktır.

Toplumsal Nedenler: Toplumsal gelişme süreci, yerel yönetimlerin varlığı ve gelişme düzeyi ile bağlantılıdır. Bu süreç bir bütündür, parçalara ayrılması imkansızdır. Yerel yönetimlerin, toplumsal gelişmeye katkısı, halkın emek, kaynak ve düşünce potansiyelini yöresel ve ulusal kalkınma çabalarına aktarmakla sağlanacaktır. Bu nedenle yerel yönetimleri toplumsal gelişme sürecinden dışlamak, gerçeklere ters düşecektir.

Ekonomik Nedenler: Yerel yönetimler, kendi hizmet alanlarındaki ihtiyacın türünü ve miktarını merkezi yönetime kıyasla daha gerçekçi şekilde belirleyebilir. Böylece hizmet arzı bakımından daha isabetli kararlar alabilir. Bu, aynı zamanda kaynakların uygun değer etkinlikte kullanılmasını da sağlar. Avrupa Birliği'nde, subsidiarite ilkesinin gündeme getirilmesinin önemli nedenlerinden birinin de bu etkinlik sorunu olduğu söylenebilir.

1.9. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Değerler

Yerel yönetimlerin genel olarak aşağıdaki temel değerlere dayandığı kabul edilmektedir (Kaya, 2006: 7):

- Özgürlük: Özgürlükten kastedilen, bireysel özgürlüklerin toplamı değil, yerel özerklik anlayışı ve devletin yerel yönetimlerin işlerine karışmasının önlenmesidir.

- **Katılım:** Yerel yönetimler, halka en yakın düzeyde hizmet sunan, halkın yönetime gerçekten katılabildiği en demokratik birimlerdir.

- **Eşitlik:** Yerel yönetimler, insanların kendi hayatlarını yönetebilmeleri, siyasal makamlara ulaşabilmeleri için gerekli yerel katılım imkanlarını sağlayarak eşitliği gerçekleştirir.

- **Etkinlik:** Yerel yönetimlerden beklenen, üstlendikleri hizmetleri halka kaliteli ve etkin bir şekilde sunmalarıdır. Ancak yerel yönetimlerin bu beklentileri karşılayabilmesi için yeterli yetki ve mali kaynaklarla donatılmaları gerekir.

- **Refah:** Yerel yönetimler, topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması için etkin, verimli ve yerel koşullara duyarlı kararlar alınmasını sağlayarak refahı artırır.

1.10. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Yerel yönetimler, ülkenin yönetim sisteminin bir parçasıdır. Dolayısıyla tamamen merkezin kontrolü dışında kalmaları ve kendi başlarına buyruk hareket etmeleri söz konusu olamaz. Yerel özerkliğin geniş ölçüde tanındığı ülkelerde bile, merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde belli ölçüde bir denetim ve gözetim uygulamaktadır. Kamu görevlerinde birliği sağlamak, milli ve yerel menfaat çatışmalarını önlemek, yerel yönetimlere verilen yetkilerin milli menfaatlere uygun olarak kullanılmasını sağlamak, kamu yararını korumak, kendilerine kanunlarla verilen görevlerin yerine getirilmesini temin etmek ve yerel toplumu, yerel yönetimlerin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden korumak amacıyla, merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde denetim ve gözetim uygulamakla yetkili kılınmıştır (Kaya, 2006: 15-16).

Yerel yönetimlerle ilgili iki çeşit denetim olduğu görülmektedir (Kaya, 2006: 16). İç denetim, yerel yönetimlerin kendileri, dış denetim ise kendi örgüt yapıları dışındaki birimler tarafından yapılmaktadır. Dış denetimin türü, denetimi yapan organa göre değişmekte ve farklı şekillerde adlandırılmaktadır. Buna göre, parlamento tarafından siyasi denetim yapılırken, idari kurumlar tarafından idari denetim ve yargı organları tarafından da yargı denetimi yapılmaktadır.

Siyasi denetimde parlamento, yasaların yapımı aşamasında yerel yönetimlere sınırlı yetkiler vererek veya soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru yolu ile denetim yetkisini kullanabilir.

İdari denetim, idari kurumlar tarafından idari araç ve usullerle yapılmaktadır. Kamu kuruluşları üzerinde iki tür idari denetim bulunmaktadır (Karaaslan, 2007: 209). İlki hiyerarşik denetimdir. Hiyerarşik denetim, kamu kuruluşlarının kendi içinde yürütülmektedir. Ast-üst ilişkisi söz konusudur ve üst makamın, alt makamın aldığı kararları değiştirmek, düzeltmek, doğrudan emir vermek gibi yetkileri vardır. İdari denetimin ikinci türü ise vesayet denetimidir. Merkezi yönetim ilkesi hiyerarşik denetimi, yerinden yönetim ilkesi de vesayet denetimini zorunlu kılmıştır.

Yerel yönetimlerin idari denetimi denildiğinde genellikle vesayet denetimi akla gelmektedir. Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışındaki idari kuruluşlarca, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesidir. İdari vesayet denetimi, yasalara uygunluk kriteri esas alınarak yapılırsa hukukilik denetimi, yapılan işlemin toplum yararına ya da toplum ihtiyaçlarının karşılanmasına yönelik olup olmadığının belirlenmesi amacıyla yapılırsa yerindelik denetimi adını almaktadır (Ulusoy ve Akdemir, 2005: 25).

Yargı denetimi, yerel yönetimlerin karar, eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun ve bu birimlere verilen görevlerin yerine getirilip getirilmediğinin denetlenmesi amacıyla yapılmaktadır. Yargı denetiminin konusu hukuka uygunluktur. Bu denetimin yapılabilmesi için öncelikle yargı organı dışındaki bir makam tarafından hukuka aykırılık iddiası ile başvuruda bulunulması gerekmektedir. Başvuruda bulunan makam, ilgili bakanlık, merkezi yönetimin herhangi bir teşkilatı, başsavcı ya da yerel halktan biri olabilir (Karaaslan, 2007: 282).

Son yıllarda özellikle Türkiye'de gündeme gelen yeni bir denetim türü de performans denetimidir. Performans denetiminin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk olmak üzere üç temel unsuru vardır. Verimlilik, kullanılan girdi ve sağlanan çıktı arasındaki ilişkiyi gösterir. Kaliteyi de gözeterek belli miktardaki girdi ile maksimum çıktı elde edilmesi amaçlanır. Etkinlik, birimlerin amaçlarına ulaşmak için gerçekleştirdikleri faaliyetler neticesinde, bu amaçlarına ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur. Tutumluluk ise, birimin amaçları da dikkate alınarak,

kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zamanda ve yerde, en az maliyetle elde edilmesi demektir. Performans denetiminde bu üç unsurdan ne kadar çok yararlanılırsa, başarıya ulaşmak da o ölçüde kolay olmaktadır. Yerel yönetimler üzerindeki denetimin arzulanan biçimde olabilmesi, performans denetiminin de bu sürece sokulması ile mümkün olacaktır (Kaya, 2006: 17-18).

İKİNCİ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE YEREL YÖNETİMLER

2.1. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetim Sistemleri

Tarihsel süreç içerisinde Avrupa'da birbirinden farklı yönetim modelleri ile bunlara bağlı olarak devlet altı yönetim kademeleri gelişmiştir. Merkez ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin derecesi yerel yönetimlerin içinde bulunduğu sınıfı göstermesi açısından önemlidir.

Avrupa kıtasındaki ülkelerin yerel yönetim sistemlerine bakıldığında genel anlamda iki tür yerel yönetim sistemi olduğu görülebilir. Bunlardan ilki "güçlü yapı etkin işlev" karakteriyle ortaya çıkan yetkin yerel yönetimlerdir; diğeri ise "zayıf yapı düşük işlev" karakterli yerel yönetimlerdir. Kuzey ülkelerinin tümü ve bazı Orta Avrupa ülkeleri ilk gruba girmektedir. İngiltere, İrlanda, Almanya, İsveç, Norveç, Danimarka, Hollanda bu grubu temsil etmektedir. İkinci grup ülkeler kıtanın güneyinde yer almakta olup Fransa, İspanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan'la örneklendirilebilir (Canan, 2008: 49).

Yukarıdaki sınıflandırmayı destekleyen bir bakış açısıyla, ülkelerin yerel yönetim sistemlerinin genel kamu yönetimi içindeki ağırlığı kıstas alındığında, görev, yetki, sorumluluk, mali kaynak ve personelin idareler arası bölüşümüne göre merkeziyetçi ve adem-i merkeziyetçi olarak iki tür devlet yapılanması geçerlidir. İngiltere, İskandinav ülkeleri, Benelüx ülkeleri, Almanya ve İsviçre adem-i merkeziyetçi devletler grubuna girerken, Bulgaristan, Yunanistan, İtalya, Fransa, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri büyük ölçüde merkeziyetçi devletler kategorisine dahil olmaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinin yerel yönetim sistemleri, tıpkı dünya ülkelerinin sınıflandırmasında olduğu gibi, kalın çizgilerle "Kuzeydekiler" ve "Güneydekiler" şeklinde gruplandırılabilir. Bu gruplamada Orta ve Kuzey Avrupa ülkeleri ile Güney Avrupa ülkeleri şeklinde bir siyasal coğrafya kıstas alınır. İlk gruptakilerde yerel özerklik ve yerelleşmenin geleneği daha köklü ve net çizgilerle belirlenirken, diğer gruptaki ülkelerde yerel toplulukların yönetsel ve siyasal düzlemdeki

kurumlaşmaları, deneyimleri ve uygulamaları ilk Kuzey ve Orta-Batı Avrupa ülkeleri derecesinde köklü ve zengin değildir.

Avrupa ülkelerindeki yerel yönetim sistemleri, iyi bilinen bir sınıflandırmayla kuramsal yönden dört grupta incelenebilir (Canan, 2008: 50): Napolyon Modeli veya Karma Sistem (Fransa eksenli merkeziyetçi yerel yönetim sistemleri), Anglo-Sakson Modeli (İngiltere eksenli adem-i merkeziyetçi yerel yönetim sistemleri), İskandinav Modeli (İskandinav eksenli Kuzey Avrupa ve Almanya Avusturya ve İsviçre örneğinde Orta Avrupa'da uygulanan yerel yönetim sistemi), Doğu Avrupa Modeli (Sovyet eksenli eski Doğu Bloğu ülkelerinde, uygulanmış olan sistem). Sovyetler Birliği'nin dağılmasından sonra bu bloktan çözülen ülkelerin yerinden yönetim anlayışıyla giriştikleri yönetsel reformlar sonucunda az önce yapılan değerlendirme bir anlamda üç gruba inmekte ve Varşova Paktı üyesi Doğu ve Orta Avrupa ülkeleri, kamusal kararların alındığı ve kamusal yetkilerin kullanıldığı düzeye göre üç sistemden birine daha yakın olarak değerlendirilmektedir. Doğu Avrupa ülkeleri yerel yönetimlerinde, her basamaktaki birimin kararları bir üst basamağın onayına bağlı olduğundan gerçek bir yerel özerklikten söz etmek olanaksızdır. Bağımlılık hem dikey anlamda, üst basamakta bulunan yöneticiye karşı, hem yatay anlamda parti örgütüne karşı olduğundan, Batı Avrupa'da bugün olduğu gibi seçilmiş temsili ve yerel hizmetlerin görülmesinden sorumlu özerk bir yerel yönetimden söz edilemez.

2.1.1. Napolyon Sistemi

Napolyon veya karma sistem Batı Avrupa'da üniter ve yarı federal yapıları karakterize etmektedir. Avrupa'nın çoğu yerinde Napolyon tarafından empoze edilen idari sistemde il düzeyinde ikili bir yapı söz konusudur (Erdemir, 2010: 21). Son zamanlarda yapılan reformlara kadar İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelerde karma sistem tam bir yetki genişliği ilkesi içinde merkezce atanan elemanlar aracılığı ile uygulanmakta, belediye başkanları merkezce kontrol edilmekteydi. Portekiz ve Yunanistan'da yapılan son reformlar karma sistemin gelişmesini sağladı. İspanya

yerel yönetimlere yeni yetkiler vererek yarı federal bir yapı[1] oluşturdu (Canan, 2008: 51).

Karma sistemi uygulayan ülkeler yerel yönetimleri anayasal olarak tanımakta ve merkezi yönetimin direktif ve inisiyatifleri doğrultusunda yerel yönetimleri çalışmaya yönlendirmektedirler. Bu modeli uygulayan ülkelerde merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde vesayetleri dikkat çekmektedir. Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan karma sistemi uygulamakta olan ülkeler grubunda sayılabilir.

Karma sistemin özellikleri ülkeden ülkeye değişmekle beraber (Keleş, 2009: 76);

1- Karma sistemi uygulayan ülkeler yerel yönetimleri anayasal olarak tanımaktadır.

2- Anayasalar yerel yönetimlere eşit statü tanımışlardır.

3- Yerel yönetimler merkezi yönetimin direktif ve inisiyatifleri doğrultusunda çalışmaya yönlendirilmektedirler.

4- Bu modeli uygulayan ülkelerde merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerinde vesayetleri söz konusudur. Yerel yönetimler merkezin bir ajanının gözetim ve denetim altındadır.

5- Bu ülkelerde belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği, il genel meclisi üyeliği ile milletvekilliğinin aynı kişide toplanabilmesine imkan tanınarak, merkezi yönetim üzerinde fiilen etkili olabilecek bir konum söz konusudur.

2.1.2. Anglo-Sakson Sistemi

Bu sistemde yerel yönetimler anayasal güvenceye sahip değillerdir. Merkezi otoriteden bağımsız özerk bir ortamda hareket ederler. Yerel yönetimler yasa ile

[1] İspanya'da bölgeselleşmenin güçlü siyasal bir boyutu vardır. İspanya'da özerk toplulukların sayısı 17'dir. Bölgesel yönetimlerin demokratik talepleri 1978 Anayasası'nda önemli oranda karşılık bulmuştur ve bu yönetimi federalizme yakın bir konuma taşımıştır. Bölgesel yönetimlere kendi yapılarını kendi tercihleri doğrultusunda şekillendirme yetkisi verilmiştir. Bu yapısı özelliğiyle bazen yarı federal yönetim olarak da gösterilmektedir.

kurulabilmektedir. Diğer bir ifade ile parlamento yerel yönetimleri kurabilme yetkisine sahiptir. Bu sistemde merkezi yönetimin taşra birimleri ile yerel yönetimler arasında bir iç içelik yoktur. İngiltere ve İrlanda bu modelin uygulandığı başlıca ülkelerdir. Anglo-Sakson Modelinin özellikleri şöyledir (Canan, 2008: 51):

1- Yerel yönetimler anayasal bir statüye sahip değildir.

2- Yerel yönetimler yasa ile kurulabilmektedir. Başka bir ifade ile parlamento yerel yönetimleri kurabilmekte ve kaldırabilmektedir.

3- Bu sistemde merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde bir denetim uygulamadığı gibi merkezi yönetimin taşradaki birimleri ile yerel yönetimler arasında bir iç içelikte görülmemektedir. Tersine, merkezi yönetim ve federal devlet sistemlerinde federal devlet ya da eyalet yerel yönetimlerden tümüyle farklı birer kişilik olarak kalmaya özen gösterirler.

4- Anglo-Sakson geleneğinden etkilenmiş olan yerel yönetim modelinde yerel yönetim geleneği güçlüdür. Yerel yönetimler günlük etkinliklerinde oldukça geniş bir özerklikten yararlanırlar.

5- Devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin niteliği yataydır. Dikey ilişkiler, az sayıda hizmet kesimi ile sınırlıdır.

2.1.3. İskandinav Sistemi

Bu ülkelerde yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasındaki ilişkiler, özellikle yerel birimlerin hizmet sunma yetenekleri açısından, Anglo-Sakson modelini andırır. Ama ondan farklı olarak, yerel demokrasiye de giderek artan bir önem verilmektedir. Yerel yönetimler kendilerine verilmiş yetkilerin dışında ve üstünde bir genel yetkiye sahiptirler. Bu grupta bulunan ülkeler öteki ülkelere oranla, yerinden yönetim geleneğine daha bağlı ve 19. yüzyıl Prusya'sının etkisi altındadırlar (Canan, 2008: 52). Bu sistemde türlü yönetim basamakları arasındaki ilişkileri yöneten katı yöntemsel kurallar vardır. Yerel yönetimler hem anayasal bir statüden, hem de oldukça geniş bir yönetsel ve mali özerklikten yaralanırlar. İsveç, Norveç ve Danimarka bu sistemin asıl temsilcileridir. Modelin kimi özellikleri bakımından bir

ölçüde farklı olsalar da, Avusturya, İsviçre, Almanya ve Hollanda bu kümeye sokulabilir (Erdemir, 2010: 22).

2.2. Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve Önemi

2.2.1. Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Statüsü

Düşünce olarak kökleri ortaçağa kadar uzanan birleşik Avrupa hayali, II. Dünya Savaşı'ndan sonra 1950'li yıllarda Avrupa ülkeleri arasında oluşan uzlaşma, birlik ve beraberlik düşüncesinin sonucu olarak gelişmeye başlamıştır. Başlangıçta bölgesel bir ekonomik ortaklık olarak gelişen Avrupa Birliği'nin ekonomik bir topluluktan küresel platformda güçlü bir siyasi birlikteliğe doğru giden gelişimi, birliğin kurucu antlaşmalarında kendini göstermektedir. 1957 Roma Antlaşması ile kurulan Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun amaçları, ekonomik faaliyetlerin uyum içinde gerçekleştirilmesi, sürekli ve dengeli büyümenin sağlanması, üye ülkeler arasındaki ilişkilerin ve yaşam standartlarının yükseltilmesi idi ve üretim faktörlerinin (mallar, hizmetler, çalışanlar ve sermaye) serbest dolaşımı ile bu amaçların gerçekleştirileceği öngörülmekteydi. 1986 Tek Avrupa Senedi ile yeni politika alanları (çevre, araştırma ve teknolojik kalkınma, ekonomik ve sosyal bütünleşme) birliğin kapsamına alınmış, dış politika konusunda Avrupa işbirliğinin sağlanması amaçlanmış, sınırların mal, hizmet ve sermaye faktörleri için kaldırılması hedeflenmiştir.

1992 Avrupa Birliği (Maastricht) Antlaşması ile ekonomik ve sosyal bütünleşmenin hızlandırılması, 1999 yılında tek para sistemine geçilmesi, ortak dış ve güvenlik politikaları ile uluslararası platformda AB kimliğinin oluşturulması, adalet mekanizması ve adli olaylarda ortak hareket edilmesi amaçlanmıştır. 1997 Amsterdam Antlaşması ile işçilerin ve AB vatandaşlarının haklarını geliştirmek, üretim faktörlerinin serbest dolaşımının önündeki son engelleri kaldırmak, uluslararası ilişkilerde birliğin sesini güçlü kılmak, birliğin kurumsal yapısını daha etkin hale getirmek amaçlanmıştır (Kalko, 2010: 36). 2000 Nice Antlaşması ise birliği, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin katılımı ile gerçekleşecek genişleme sürecine hazırlamaya yönelik kurumsal değişiklikleri (Komisyon'un üye sayısı, Konsey'in oy verme sistemi, vb.) içermektedir. Nihayet, 29 Ekim 2004 tarihinde Roma'da imzalanan ve bir anlamda uzun süren entegrasyon sürecinin

tamamlandığını simgeleyen AB Anayasası, birliğin "ekonomik topluluktan siyasal birliğe dönüşümünü" başlatmıştır. Avrupa Birliği'nin tarihi gözden geçirildiğinde yerel yönetimlere dair iki belirgin düşüncenin var olduğu görülür (Demirci, 2006: 32). Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin güçlü bir Avrupa Birliği karşısında silik kalacakları ve zamanla zayıflayacakları kaygısıdır. Diğeri ise, kendi bünyelerinde gittikçe güçlenen yerel ve bölgesel yönetimlerin ileride Avrupa Birliği'nin ortak karar ve uygulama mekanizmaları karşısında ayrı bir siyasi güç odağı oluşturabilecekleri endişesidir. Her iki fikir, birbirine ne kadar zıt olsa da, bu yaklaşımların ve kaygıların taraftarları bulunmakta ve bunlar zaman zaman Avrupa kamuoyuna yansımaktadır.

Avrupa Birliği'nin yerel yönetimleri zayıflatacağı ve yerel organların yetkilerinin Avrupa merkezi karar süreçlerine aktarılacağı kaygısı, diğerine oranla daha çok öne çıkmakta ve hatta birliğin ortak hukuki yaptırımlarının yerel yönetimlerin varlığını önemli ölçüde tehdit edebileceği düşüncesine kadar varmaktadır. Yerel ve bölgesel idarelerin ortak Avrupa uygulamalarına karşı bir direnç oluşturabileceği yaklaşımına dair endişenin henüz emareleri fazlaca görülmese de, bunun da tümüyle gözden uzak tutulmaması gereken bir varsayım olduğunu söylemek gerekir.

Yerel yönetimler, Avrupalı toplumların temel yapı taşları ve geleneksel yönetim yapılarıdır. Kent yönetimlerinden başlamak üzere tüm yerel otoriteler, Avrupa siyasi ve toplumsal tarihinin baş aktörleri olagelmişlerdir. Günümüze kadar ulusal düzeydeki siyasi çatıyı da belirleyici olan bu yerel aktörlerin, bundan sonra nasıl bir role ve işleve sahip olacaklarını büyük ölçüde birliğin ilke ve yaklaşımları belirleyecektir. Zira Avrupa Birliği'nin ulus-üstü (supranational) bir entegrasyon olması sebebiyle, üye ülkelerin tüm siyasi ve idari yapı ve süreçleri, birliğin ortak hukukundan ve merkezi otoritesinden doğrudan ve dolaylı biçimde etkilenmektedirler (Ökmen ve Canan, 2009: 152).

Avrupa Birliği'nin temelinde yatan olgu, Avrupa'da kalıcı barış, güvenlik ve demokrasiyi sağlamaktır. Bununla birlikte, vatandaşına en yakın yönetim düzeyi olan yerel yönetimler, Avrupa'nın entegrasyon sürecine yavaş dahil olmuştur. Avrupa'nın politik entegrasyonu güçlendikçe, yerel ve bölgesel yönetimlerin, kaygı ve

beklentilerini ifade etmek ve karar alma süreçlerinde doğrudan yer alabilmek için seslerini duyurmaları daha da önem kazanmaktadır.

Kentler, belediyeler ve bölgeler Avrupa mevzuatının uygulamaya konmasıyla birçok doğrudan riske ve Avrupa düzeyinde oluşturulan karar alma mekanizmaları nedeniyle de dolaylı risklere maruz kalacaklardır. Siyasi aktörlerin sayısı ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde artarken, birlik bünyesinde kararların tek bir merkezden, Brüksel'den alınması, siyasi merkeziyetçiliği gündeme getirmekte, bu durum yerel otoritelerin karar ve uygulama süreçlerinin etkinlik ve geçerliliğini yeniden ele alıp sorgulamayı gerektirmektedir.

Bu nedenlerle yerel yönetimler, Avrupa Birliği için hassas konulardan biridir. Yaşama geçirilmiş bütünleşik bir siyasi birlik için, Avrupa entegrasyonu sürecinde bu konu üzerinde politikalar üretilmiş ve kurumlar oluşturulmuştur. 1985 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi'nden başlayarak, 1992 Maastricht Antlaşması'na kadar, sonrasında 1993'de Bölgeler Komitesi'nin kurulması, 1994 Avrupa Parlamentosu Yerel Yönetimler Konferansı ve izleyen gelişmeler, bu yönde atılmış adımların başlıcalarıdır (Ceylan, 2010: 28).

Avrupa Birliği'nin kurulması ve gelişmesi süreçlerinde yerel ve bölgesel idarelere ait düzenlemelerde temel eksen konumundaki "yerellik" (subsidiarite) ilkesinin, 1951'de imzalanan ve Avrupa Topluluğu'nu kuran Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu Antlaşması'ndan itibaren ana antlaşmalarda yer aldığı ve yerellik ilkesinin Avrupa içinde yerel yönetimlerde esas vurgu olarak kullanıldığı söylenebilir (Aydın, 2008: 46).

Roma Anlaşması ve 1972 Spinelli Raporuyla devam eden yerellik ilkesinin işlenmesi süreci, 1985 Şartnamesi'yle olgunlaşmıştır. Bilindiği gibi, o yıl çıkarılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesi yerellik ilkesinin net bir biçimde yer aldığı ilk ve önemli bir belgedir. Söz konusu düzenlemede yerellik kavramı şu şekilde ifadesini bulmuştur: "Kamu idarelerinin sorumlulukları, tercihen vatandaşa en yakın kamusal otorite tarafından yerine getirilecektir." (Canan, 2008: 43).

Avrupa Birliği'nin kuruluşundan itibaren, güçlü ve birleşik bir Avrupa'nın yerel birimleri zayıflatacağı ve ortadan kaldıracağı endişesi var olmuş, üye ülkelerin

yerel yönetimleri sahip oldukları yetkilerin Avrupa Birliği'nin merkezine aktarılacağı kuşkusunu duymuştur. Bununla beraber Avrupa Komisyon'da 1987 Avrupa Tek Senedi ile yerel yönetimler açısından önemli bir diğer düzenleme yapmıştır. Bu düzenleme ile Avrupa Komisyonu, ortak pazar politikalarının hız kazanmasına koşut olarak, bölgesel politikaların belirlenmesi ve uygulamaya geçirilmesi sürecine üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin katılımını artırmayı ve bu birimlerin etkinliğini geliştirmeyi hedeflemiştir. Bu belgeyle ilgili bir diğer konu yerellik ilkesine yer vermesidir. Yerellik ilkesi sözü edilen senedin 130. maddesinde çevre konusuyla birlikte yer almıştır. Bu ilke ile aşağıdan yukarıya doğru bir yönetsel yapı oluşturulması amaçlanmamaktadır. Yani istenen, yalnız bir alt basamaktaki örgütün belli bir görevi yerine getirmeye gücünün yetmediği durumlarda üst düzeyde bulunan örgütün (birlik) işe karışmasına olanak veren bir yapının oluşturulması değildir. Kast edilen, optimizasyon ve etkinlik ilkelerine uygun olarak çalışan bir yapı oluşturmaktır. Antlaşmanın A maddesinin ikinci paragrafında yer alan ve "kararların, halka olabildiği ölçüde yakın düzeylerde alınması gerektiğini" belirten kuralın, yerelliğe verilen önemin başka bir göstergesi olduğu belirtilebilir (Kalko, 2010: 58).

Tek Avrupa Senedi, ulusal düzeyin altındaki kurumların varlığının kabul edildiği bir anlaşma olması yönüyle de ayrı bir önem taşır. Bu amaca yönelik olarak Komisyon, bölgesel kalkınma politikaları ve birlik politikaları konularında ve birlik politikalarının yerel bölgesel yönetimler üzerindeki etkileri ile ilgili konularda danışılmak ve karar süreçlerine katılımını artırmak için, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Danışma Konseyi'ni 1998 yılında kurdu. Konsey, yerel ve bölgesel yönetimlerden gelen temsilcilerden oluşmakta ve Avrupa Birliği'nin yerel ve bölgesel idarelere yönelik politikaları ve bunların etkilerine ilişkin danışma görev ve sorumluluğuyla donatılmaktaydı. Ancak, bu Konsey, resmi statüdeki Bölgeler Komitesi'nin 1992'de kurulmasına değin varlık mücadelesi yapmaktan öteye geçememiştir.

Avrupa Hukukunun olgunlaşması sürecinde yerel yönetim ve yerellik konusu gündemden düşmemiş, yasal düzenlemelerde bu olgu zaman içinde gelişen ve pekişen bir seyir izlemiştir. Avrupa Birliği'nin yasal ve kurumsal gelişiminde en belirgin kilometre taşlarından olan 1992 Maastricht Anlaşması'nda (Md. 3) ve 1997

Amsterdam Antlaşmasında (Md. 5) yerellik ilkesi birbirine benzer içerikte vurgulanmıştır. Yerel ve bölgesel yönetimlere ait politikalar ortaya konulurken, 1993 Kopenhag, 1995 Madrid, 1997 Lüksemburg ve 1997 Amsterdam Antlaşmaları'yla bu alanda getirilen ilkeler uygulanmaya başlanmıştır (Kalko, 2010: 59).

Yeni büyüme dalgası sonucunda Avrupa Birliği'nin kurumsal sisteminin işlerliğinin önemli sorunlarla karşı karşıya kalacağı açıkça görülmeye başlanmıştı. Bunun üzerine birlik, 28 Şubat 2002'de Konvansiyon (Kurultay) toplantıları düzenleyerek yeni bir müzakere sürecini başlatırken, pratik çalışmaların yanı sıra siyasal birliği kurmaya yönelik anayasal düzeyde önlemler almaya ve düzenlemeler yapmaya yönelmiştir. Konvansiyon çalışmalarında yeni, şeffaf, sade ve etkin yurttaş temelinde bir Avrupa Birliği oluşturulmak istenmiştir. Bu önemli yönelimin odağında kentler ve bölgeler yer almaktadır.

Konvansiyon faaliyetlerinde kentlerin ve bölgelerin rolünün altı çizilmekte ve Avrupa Birliği karar süreçleri içinde yerel ve bölgesel örgütlenmelerin daha sıkı bir biçimde entegre edilmesine çalışılmaktadır. Küresel konvansiyonun, dünyada güçlü kent ve bölge yönetimlerinin ekonomik ve sosyal uyum temelini oluşturacağı ve en üst düzeydeki siyasi birliğin en alttan başlamak üzere kurulabileceği görülmüştür. Esasında Avrupa Birliği entegrasyonunun başarısı da buna bağlıdır.

Avrupa Birliği hukuku ve uygulamalarının yerel ve bölgesel yönetimleri etkilediği alanlar dikkate alındığında, kurumsal ve yasal düzenlemelerin; ekonomik ve sosyal entegrasyon, siyasi birlik, Avrupa kimliği, kamu hizmetinin yeni içeriği, hizmette yerellik, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri ve merkez-yerel yetki etkileşimi, yerel ekonomik kalkınmanın sağlanması, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, yönetime etkin katılım, temsili demokrasi ve yerel birimlerin sınır ötesi işbirliği gibi argümanlardan kaynaklandığı görülür.

Avrupa Birliği (AB) müktesebatının benimsenmesi 1993 yılında gerçekleşen Kopenhag Zirvesi'nde, uygulanması ise 1995 yılında gerçeklesen Madrid Zirvesi'nde üyelik için bir kriter olarak belirlenmiştir (Canan, 2008: 47). Müktesebatın sadece kabul edilmesi değil, uygulamasının da bir kriter olması neticesinde, AB' ye aday ülkelerin katılım öncesi uyum çalışmalarında üzerinde öncelikle durmaları gereken konulardan birisi, söz konusu müktesebatı benimseyecek ve uygulayacak, AB' ye

paralellik arz eden kurumsal bir yapılanmanın tesisidir. İdari kapasitenin ve bu çerçevede kurumsal yapılanmanın, güçlendirilmesi 1998 yılından itibaren, aday ülkelere yapılan mali destek çerçevesinde bir öncelik olarak ortaya çıkmıştır. Güçlü bir idari kapasite, sadece AB üyeliğine ilişkin ihtiyaçlar için değil; aynı zamanda global ekonomik yapıdaki artan rekabete yönelik olarak da büyük öneme sahiptir.

Aday ülkelerin, AB müktesebatını, üye ülkelerle aynı standartlarda uygulayabilecek kapasitede modern, verimli çalışan, etkin idari kurumlar ve süreçler oluşturması üyelik için önemlidir. Ülkelerin Birliğe üye olması aşamasında kabul etmek ve uygulamak zorunda oldukları Avrupa Birliği müktesebatı, merkezi yönetimlerden başka yerel yönetimler için de birtakım ilkeler ve koşullar ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, esas müktesebat uyumu devlet düzeyinde olmakla birlikte, bölgesel ve yerel birimlerin işleyişlerini etkileyen bir dizi yasal düzenleme üye devletleri bağlayıcı nitelikledir.

Ulus-üstü bir hukuk düzenini ifade eden Avrupa Birliği hukuku ve üye ülkelerin iç hukukunun aynı anda uygulanmasının yarattığı sorunlar henüz tam olarak bertaraf edilememiş olsa da, birleşik Avrupa ideallerinin gerçekleşmesinde, ulusal katılımın yetmediği, bunun yerel düzeyle desteklenmesi gerektiği anlaşılmıştır. Yerel ve bölgesel yönetimlerin, Avrupa entegrasyonuna giden yolun temel taşları olduğu gerçeğinden hareket edilerek, yerel düzeyin dikkatlice birliğe entegre edilmesine ve bunun için de öncelikle ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanmasına çalışılmaktadır.

Avrupa'da tüm dünyada olduğu üzere gerçekleşen yönetsel yeniden yapılanma süreçlerinde devletler bilhassa eski Doğu Blok'u ülkeleri yerel yönetimlerini daha etkin kılma ve genel kamu yönetimini "optimal" bir büyüklüğe çekme yönünde gayret sarf etmektedirler. Reformlar, genel eksende merkeziyetçilikten adem-i merkeziyetçiliğe giden bir yön takip etmektedirler. Gerek genel kamu yönetimi, gerekse yerel yönetim reformları bir devlet için kendi içinde kuşkusuz etkin bir idari yapı kurma bakımından önemli olmakla beraber, Avrupa bütünlüğü açısından daha üst düzeyde bir anlam da ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin gerektiği şekilde AB' ye hazırlanması, birleşik Avrupa'nın garantisi olacak birkaç kritik kilometre taşından biri olarak kabul edilir.

Avrupa Birliği'ni oluşturan ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimleri bütünleşme süreci içinde dönüşüm geçirmektedirler. Bütünleşme sürecinin şimdiye kadar ülkelerin yerel yönetimleri üzerinde önemli etkileri olduğu gözlenmiştir. Sözü edilen etkilerin önde gelenleri yapısal fonlar, genel politika ve yasalar, çevre hukuku, tüketici hakları, personel yönetimi, yerel ekonomik girişimler, yerel yönetimler arası işbirliği ve yerel katılım konularıdır. Bilhassa, 1992 Maastricht Anlaşması ve 1996 Hükümetler arası Konferans, hiç kuşkusuz bu konuda AB kurumları ile üye devletlerin yerel yönetimleri arasındaki ilişkiler bakımından belirleyici hükümleri ortaya koyan iki önemli hukuki zemini oluşturmaktadır (Canan, 2008: 49).

Yerel yönetimler, Avrupa tarihinin en başta gelen aktörleri ve siyasal-yönetsel yapının temel taşlarıdır. Bugün, Avrupa gelişmiş kentlerin ve yetkin yerel yönetimlerin birbiriyle yarıştığı bir kentsel medeniyet görüntüsü sergilemektedir. Avrupa'nın siyasi ve ekonomik birliğinde de kritik öneme sahip olan yerel ve bölgesel otoriteler, bu anlayışla yeniden yorumlanmakta ve yeni Avrupa içinde sosyal ve siyasal uyumun esas unsurları olarak kurgulanmaktadır.

2.2.2. Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği'nde Kazandığı Önem

Avrupa kimliğinin güçlendirilmesi yolunda yerel ve bölgesel yönetimlere önemli görevler düşmektedir. Bu bağlamda, bölgeler arasında dengeli bir gelişme sağlamak üzere demokratik ve sosyal adaletçi ekonomi politikaları önem kazanmıştır. Ayrıca hizmette halka yakınlık (subsidiarite) ilkesine yaygınlık kazandırarak, kararların, halka mümkün olan en yakın düzeyde alınması amaçlanmaktadır. Halkları birbirlerine daha çok yaklaştırmak, ortaklaşa paylaşacakları bir takım değerler etrafında insanları birleştirmek, kaynaklarını ve çabalarını, ortak ekonomik ve toplumsal gelişme hedeflerine yöneltmek üzere bütünleşmenin her şeyden önce tabanda sağlanması önem taşımaktadır. Bu nedenle, yerel ve bölgesel yönetimlere gelecekteki birleşik Avrupa'nın temelini oluşturan araç gözüyle bakılmaktadır.

Avrupa Birliği kendi amaçları doğrultusunda geleceğin birleşik Avrupa'sını gerçekleştirebilmek için yerel ve bölgesel yönetimlerin gücünden yararlanmaya çalışmaktadır. Claude du Granrut, Avrupa Bölgeler Çağı, (Europe le Temps des Regions) adlı kitabının önsözünde "Tarih rüzgarı, bu birimleri silip götürememiştir.

Tersine, Avrupa adını taşıyan bu barış, gönenç ve varsıllık ütopyasının başarısına katkıda bulunmak için yeni bir bin yılın başlangıcında da yeniden ortaya çıkmıştır" diye belirtmiştir (Canan, 2008: 53).

Bu sözler yerel birimlerin devletlerden önce ortaya çıkmış olduğu Avrupa için yerelliğin önemini bir ölçüde de olsa yansıtabilecek niteliktedir. 1992 yılında Maastricht Antlaşması'nın imzalanmasından sonra, topluluk bünyesinde yerel ve bölgesel yönetimlere verilen önemin artmasında, söz konusu siyasal açığı kapatma, bir başka deyişle demokrasi ayıbını giderme çabasının önemli payı vardır. Maastricht Antlaşması Avrupa Birliği'ni "kararların olabildiğince vatandaşa yakın alındığı" bir birlik olarak tanımlamaktadır. Bu açıdan, AB vatandaşlarına yakın olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimler, AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulmasında ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarılı olmasında anahtar kurumlar ve temel bağlar olarak görülmektedir.

Yerel ve bölgesel yönetimler, devam eden entegrasyon sürecinde iki açıdan önemli rol oynamaktadır (Hatipoğlu, 2007: 93). İlk olarak, yerel ve bölgesel yönetimlerin halka yakın olmaları, AB'nin demokratikleşme sürecini hızlandırmaktadır. İkinci olarak ta, AB ülkeleri içinde kamu yönetimleri tarafından yerine getirilen hizmetlerin önemli bir kısmının sorumluluğu yerel ve bölgesel yönetimlere aittir.

Avrupa Birliği yerel ve bölgesel yönetimlere verdiği önemi, yerellik ilkesine Antlaşma'da yer vermenin yanı sıra bir Bölgeler Komitesi'nin oluşturulması yolunda aldığı kararla da göstermiştir. Her ne kadar Bölgeler Komitesi, birliğin yalnızca bir danışma organı ise de, yerelliğe verilen önemi yansıtması bakımından anlamlı bir başlangıç oluşturmaktadır.

2.2.3. Bölgeler Komitesi

Bölgeler Komitesi'nin kurulması, Avrupa Birliği'nin yerel ve bölgesel yönetimlerle ilgili en somut adımı sayılabilir. 1992 Maastricht Antlaşması ile danışma kurulu statüsünde oluşturulan komitenin temel amacı; üye ülkelerin merkez yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel yönetimlerin birliğin karar alma sürecine katılarak etkide bulunmasının sağlanmasıdır (Şinik, 2007: 59). Bir anlamda üye

ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinin birlik içinde temsil edilmesini sağlayarak, bu konudaki kaygılarına karşı verilmiş siyasal bir yanıttır. Bu şekilde komite, birliğin ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmesinde daha etkin bir rol oynayabilecektir. Avrupa'nın bütünleşme sürecine hizmet etmek ve yerel birimleri genel karar süreçlerine dahil etmek amacından hareket edilerek kurulan Bölgeler Komitesi (CoR - Committee of Regions), bugün geldiği nokta itibariyle, henüz gereken etkinlik düzeyine ulaşamamıştır.

Bölgeler Komitesi'nin kurulması iki temel konuya çözüm getirme amacına yöneliktir (Demirci, 2006: 33). Bunlardan ilki, birlik yasalarının dörtte üçü yerel ve bölgesel düzeyde uygulanmaktadır. Bu nedenle yerel ve bölgesel temsilcilerin yeni AB yasalarının geliştirilmesinde söz sahibi olmaları mantıklıdır. Diğeri, halkın Avrupa Birliği gelişmelerine ve sürecin dışında kaldığına ilişkin genel bir endişesi vardır. Seçimle gelmiş hükümetin halka en yakın kanadını AB süreçlerine dahil etmek, bu açığın kapatılması yolunda atılmış iyi bir adımdır.

Üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerinden seçilerek gelen temsilcilerden oluşan komite, kurumsal yapılanması ve birlik içindeki statüsü itibariyle bazı eksikliklere sahip olduğundan karar ve uygulama süreçlerindeki etkinliği kısıtlı kalmaktadır. Bunun en önemli sebebi, Bölgeler Komitesi'nin icra (yürütme) karakterli karar alamayan ve sadece istişari (danışma) nitelikte görüş ve raporlar sunan bir organ olmasıdır. Bunun yanı sıra, yargıya başvuru hakkının bulunmaması, komite üyelerinin çok farklı yerel örgütlerden ve topluluklardan gelmesi nedeniyle aralarında yeterli düzeyde bir anlaşma zemini oluşamaması ve komitenin idari prosedürlerinin görev, yetki ve sorumluluklar yönüyle henüz açık bir şekilde çerçevesinin çizilememiş olması gibi nedenler de Bölgeler Komitesi'nin etkinliğini azaltmaktadır.

Bölgeler Komitesi'nin çalışmaları üç temel prensibe dayanır (Aydın, 2008: 40):

Yerellik: Yerellik prensibine göre, AB içinde alınan kararların halka en yakın ve en etkin seviyede alınması gereklidir. Bu yüzden AB, ulusal, bölgesel ya da yerel idarelerin sorumluluk alanlarına giren görevleri üstlenmemelidir.

Yakınlık: Bütün yönetim seviyeleri "halka yakın olmayı" hedeflemelidir. Bu hedefe ulaşmak için şeffaflık ilkesinin hayata geçirilmesi çok önemlidir. Böylece vatandaş, kimin hangi işten sorumlu olduğunu bilir ve görüşlerini kime ve nasıl duyurması gerektiğini kestirebilir.

Ortaklık: Sağlam bir AB yönetimi için AB, ulusal, bölgesel ve yerel yönetimlerin ortaklaşa çalışması ile mümkündür. Ayrılmaz bir bütün oluşturan bu dört birim, AB'nin karar alma süreçlerine de etkin olarak katılmalıdır.

Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği'ne üye olan devletlerin kendi bünyelerinde yer alan bölgelerin ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşur. Bunlar genellikle bölge/eyalet yönetimlerinin başkanları, bakanları, belediye başkanları, valiler, belediye ve il meclislerinin üyeleri gibi yerel/bölgesel önderlerdir.

Komite genel kurul, yürütme kurulu (büro), başkan, başkan yardımcıları ve komisyonlardan oluşur. Ayrıca, komitenin yönetsel işlerine bakan bir de genel sekreterlik vardır. Genel kurul komitenin bütün üyelerinin bir araya gelmesinden oluşur. Üyelerin görev süresi dört yıldır. Genel Kurul Brüksel'de toplanır. Genel Kurul Bölgeler Komitesi'nin en önemli organı olarak nitelendirilir. Kurulun görevleri arasında Konseyin, Komisyonun ve Avrupa Parlamentosu'nun talebi üzerine ya da kendiliğinden "görüş" bildirmek, bölgesel ve yerel yetkililerin uğraştığı önemli işlerle ve bunların çıkarlarıyla ilgili olan konularla Avrupa Birliği'nin faaliyetlerine ilişkin "ilke kararı" (resolution) almak ve rapor hazırlamak, gelir ve giderler için tahmini bütçeyi onaylamak, başkanı, birinci başkan yardımcısını ve büronun diğer üyelerini seçmek, komisyonlar oluşturmak, kendi iç tüzüğünü çıkartmak ve değiştirmek yer alır (Canan, 2008: 82).

Bölgeler Komitesi, Avrupa Birliği karar mekanizması içerisinde bölgesel politikalara ilişkin olarak danışma organı işlevine sahiptir. Kimi durumlarda Konsey'in ve Komisyon'un Bölgeler Komitesi'nin görüşünü alması gerekmektedir. Avrupa Parlamentosu da gerekli görürse komiteden görüş isteyebilir. Komitede dilerse kendiliğinden herhangi bir konuda görüş bildirebilir. Komitenin fonksiyonları ve yetkisi tavsiye niteliğindedir.

2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Yerel özerklik; yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir müdahale olmaksızın görmelerini öngörür. Ayrıca bu kavram, yerel yönetimlere tüzel kişilik ve demokratik, özerk kuruluş niteliği kazandırmaktadır. Çalışmanın başında da ifade ettiğimiz gibi özerk yerel yönetim kavramı, yerel yönetimlerin, yerel topluluğu ilgilendiren tüm işleri, yasalar çerçevesinde kendi sorumluluğu altında, kendi öz kaynaklarıyla ve demokratik yöntemlerle seçilmiş temsili organlar aracılığı ile düzenleyebilme hakkını ifade etmektedir. Yerel özerklik ilkesi, sanıldığının aksine, yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında olumsuz ilişkilerin doğmasına neden olmaz.

Devletin barışın, toplum düzeninin ve güvenliğinin sağlanması gibi kendine ait temel işlevleri, yerel yönetimlerin ise kendilerine ait planlama, kültür, konut, çevre, eğitim gibi hizmetleri bulunmaktadır. Aslında devletin varlık nedeni güvenli bir ortamda ve sağlıklı çevre koşullarında vatandaşlarına insanca yaşama hakkı sağlamaktır. Yerel özerklik ilkesi, özellikle görev bölüşümü uygulamalarına getirdiği ilke ve kurallarla bu amaca ulaşılması için ortam hazırlar. Bu ilkenin uygulanmasında da önemli engellerle karşılaşılmaktadır. Öncelikle merkezi yönetim gücünü paylaşmak istemeyebileceği gibi -paylaştığında da farklı sorunlar ortaya çıkabilecektir- yerel yönetimlerin mali zorlukları da önemli güçlükler arasında gösterilebilir. Ama ortaya çıkabilecek tüm engellere rağmen hizmetlerin halka yakın kuruluşlarca sunulması ve bu kuruluşların karar, uygulama ve denetim süreçlerini kendi seçilmiş temsilcileri vasıtasıyla gerçekleştirmeleri demokrasi adına önemli bir kazanım olur.

Avrupa'da yerel yönetimlerin özerkliği kavramı uzun yıllar tartışılmış ancak 1980'lere kadar ortak bir sonuca varılamamıştır. 1981-1984 yılları arasında da Avrupa Konseyi'nde hazırlanan birçok karar tasarısında yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması önerilmiş ve özerkliğin, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün, yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi demek olduğu vurgulanmıştır (Cebe, 2006: 11).

Bu hakkın serbest, eşit, gizli, dolaysız, genel oy kurallarına göre seçilmiş organlar eli ile kullanılması öngörülmüş, bir başka kuruluşa açıkça bırakılmamış olan yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce görülmesi ilkesi benimsenmiştir. Bu ilkelerin sistematik hale getirilmesiyle oluşan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 8-10 Kasım 1984 tarihindeki Roma Konferansı'nda tartışılmaya açılmış ve yaptırım gücünün ne olacağı sorunu yaşanmıştır. Aralarında Türkiye'nin de bulunduğu birçok devlet Şart'ın gücünün "tavsiye kararı" biçiminde olmasını destekler iken, çoğunluğu oluşturan birçok Avrupa devleti ise, şartın "sözleşme" şeklinde yürürlüğe girmesi hususunda uğraş vermişler ve sonuç elde etmişlerdir (Eken, 2009: 42).

Sonuç olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1985 yılı haziran ayında gerçekleştirilen Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda benimsenerek 15 Ekim 1985 yılında üye ülkelerin imzasına açılmıştır. 4 üye ülkenin sözleşmeyi imzalaması, şartın yürürlüğe girme koşulu olarak belirlenmiş ve bu koşulun gerçekleşmesiyle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 11 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Akgül, 2012: 38).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın içeriğine geçmeden önce şu konuya açıklık getirmemiz gerekmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Birliği ile organik bağı bulunmayan ve Türkiye'nin de üye olduğu Avrupa Konseyi tarafından oluşturulan bir sözleşmedir. Avrupa Konseyi insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü savunmak amacıyla Avrupa çapında kurulmuş hükümetlerarası bir kuruluştur. 5 Mayıs 1949'da on ülke, merkezi Strasbourg olmak üzere Avrupa Konseyi'ni kuran antlaşmayı imzalamıştır. Şu an Avrupa Konseyi'nde 47 üye ülke bulunmaktadır. Türkiye, anlaşmayı 1949 yılında imzalamıştır. Konsey'in çalışma alanları; insan hakları, medya, hukuki işbirliği, sosyal dayanışma, sağlık, eğitim, kültür, spor, gençlik, yerel demokrasiler, sınır ötesi iş birliği çevre ve bölgesel planlama gibi konulardır. Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği karar alma organı olan AB Konseyi ile karıştırılmamalıdır. Kurumun AB ile yakın işbirliği söz konusudur. Birçok ülkede Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi müşterek projeler gerçekleştirmektedir. Bunun yanında 28 Avrupa Birliği ülkesinin de Avrupa Konseyi üyesi olduğu göz önünde bulundurulursa; Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen ve Türkiye'nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın

incelenmesi, AB adaylık sürecinin Türkiye'de yerel yönetimlere yansımasının açıklanması adına önem arz etmektedir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimler için iktisadi ve idari özerkliği sağlayacak prensipler koymuştur. Bunlar yerel ve bölgesel demokrasi ile ilgili yasal yardımlar, yerel ve bölgesel mali sitemlerin planlanmasında yasal ve teknik destek verilmesi, personel ve seçilmişlerin yetiştirilmesi ve birliklerin teşkili konularını ilgilendirmektedir. Burada asıl önemli olan, yerel yönetimlerin tam anlamıyla özerkliğinden söz edebilmek için idari ve mali yönden merkezi yönetime bağımlı olmamalarıdır.

Özerklik Şartı'na göre, yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da yasa ile belirlenecektir (Şinik, 2007: 44). Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere yasaya uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir. Yerel yönetimler, yasa tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanları dahilindeki tüm konularda faaliyette bulunabileceklerdir. Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda ülkeler, yerel özerklik ilkesini uygulamayı kabul ederken yetkilerin bu şekilde yasalarca belirlenmiş olmasının merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bir kopukluğa mı neden olacağı yoksa iki yönetim kesiminin birbirinin tamamlayıcısı mı olacağı hususlarını -kendi koşullarını esas alarak- göz önünde bulundurmalıdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 3 ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, özerk yerel yönetim kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer almakta, özerk yerel yönetimin anayasal ve yasal bir temele oturtulması gereği vurgulanmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde uyulacak kıstaslar burada belirtilmektedir. Şartın ikinci bölümü, sözleşmeyi onaylayan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kuralları içermektedir. Şartın son bölümü ise, uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kuralları kapsamaktadır.[2]

[2] (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı için bkz. Ekler).

2.4. Avrupa Birliği Müktesebatı ve Yerel Yönetimler

Müktesebat üye devletlerin uyması gereken kurallar bütününden oluşur. AB Müktesebatı'nda yerel yönetime yönelik ve yerel yönetimlerin uygulamasından sorumlu olduğu yasal düzenlemeler alt başlıklar halinde aşağıda verilmiştir (Ceylan, 2010: 39-42, Hatipoğlu: 2007, 118-122).

2.4.1. Çevre

Topluluk politikaları ve özellikle çevre politikalarının amacı, sürdürülebilirliği sağlamaktır. Çevre konusundaki yasal düzenlemelerin güçlendirilmesi ve uygulanması için yerel yönetimlere izin verme ya da denetleme yetkisi verilmiştir. AB Müktesebatı'nda çevre alanında, katı atık yönetimi, temiz su, atık su ve hava kalitesi standartlarını belirleyen ve tüm üye ülkelerin uymak zorunda olduğu 50'ye yakın direktif yayınlanmıştır.

2.4.2. Tüketici ve Tüketici Sağlığının Korunması

Bu konuda özel ilgi gösterilmesi gereken alan kamu sağlığıdır. Yerel yönetimler, halk sağlığı konusunda zorlayıcı tedbirler getiren, bu tedbirlerin uygulamasını izleyen ve gerekli olduğu takdirde cezai yaptırımlara başvuran kurumlardır. Yerel yönetimlerin çevre ve sağlık birimleri gıda güvenliği ve temizliği konusundaki yasaları uygulamaktan sorumludur. Gıda güvenliği alanında hazırlanmış direktif Avrupa Gıda Güvenliği'nin temelini oluşturmaktadır. Bu konuda AB içinde yürürlükte olan 20'ye yakın direktif vardır.

2.4.3. Ulaşım

Yerel yönetimler, transit geçişler sağlamanın yanı sıra, aşağıdaki alanlarda Avrupa direktiflerini uygularlar:

- Yol güvenliği (geçiş kayıtları, ehliyetler, emniyet kemeri kullanımı, arabaların güvenliği, tehlikeli maddelerin ulaşımı),

- Şoförler için sosyal güvenlik kayıtları (bölgesel ve yerel yönetimlere ait) ve profesyonel standartların uyumlaştırılması.

AB ulaşım mevzuatı, kent içi ulaşım sistemini, hem kirlilik hem de gürültü açısından çevreye zararsız hale getirmeyi ve ulaşım altyapısının (yollar, yol aksesuarları, akustik duvarlar, vb.) kalitesini artırmayı öngörmektedir. Bu noktada kent içi trafiğin sebep olduğu hava, gürültü ve görüntü kirliliğine önlem olarak, gürültü ölçümleri, konutların dış yalıtımının güçlendirilmesi, denetim, çevresel düzenleme ve ses izolasyonu konularında kentlerimizin günlük yaşamı için yeni uygulamalar gündeme gelecektir.

2.4.4. Bilgi Toplumu ve Medya

AB Komisyonu tarafından benimsenen tanıma göre, "Bilgi Toplumu", ekonomik ve sosyal yaşamda bilginin kilit unsur olduğu bir toplumu ifade etmektedir. Bilgi toplumu ve medya politikalarının amacı, doğru bilgiyi doğru kişilerin kullanımına zamanında eksiksiz olarak sunmaktır.

Bilgi toplumu ve medya politikalarının hedefleri; AB'de benimsenmesi, geliştirilmesi ve yerleştirilmesi için ciddi çabaların gösterildiği "yaşam boyu öğrenim" anlayışının oluşturulması, AB'nin bilgi temelli bir ekonomi ve toplum olma sürecinde geliştirilen politikalarda hedeflediği, herkesin katılımı, açıklık, bütünleşme, paylaşım, işbirliği, uyum, "öğrenen toplum"un oluşturulmasının sağlanmasıdır.

2.4.5. Enerji

AB üyesi birçok ülkede, enerji arzının büyük bir bölümü-özellikle orta ve büyük ölçekli kentlerde- belediye kuruluşları ya da yerel ve bölgesel yönetimlerin ortak olduğu kuruluşlarca sağlanmaktadır. İç Pazar İçin Elektrik Satınalma ve Dağıtma Direktifi, İç Pazar İçin Doğal Gaz Alım ve Dağıtımında Ortak Kuralları İçeren Direktif, AB üye ülkelerinin yerel yönetimlerinin uygulamak zorunda olduğu yönetmeliklerdir.

Avrupa Birliği'nin enerji müktesebatı, elektrik ve doğal gaz pazarının oluşumu, yenilenebilir enerji kaynaklarının kullanımı, enerjinin verimli kullanımı, nükleer enerji ve güvenliği ve devlet yardımları gibi politikaları içermektedir. AB'nin enerji politikası; piyasaların bütünleşmesi, sürdürülebilir kalkınma, tüketicinin korunması, ekonomik ve sosyal uyum gibi ilkelere dayanmaktadır.

AB süreci, her alanda olduğu gibi enerji alanında da gündelik hayatı etkileyecek değişiklikleri beraberinde getirecektir. İç piyasanın genişlemesi ve elektrik, doğalgaz şebekelerinin arttırılmasıyla daha çok enerji bağlantı şebekelerinin oluşturulması, elektrik kullanımında kesintisiz ve yüksek kalitede hizmet sağlanması ve kaçak elektrik kullanımının önüne geçilmesi, enerjinin ucuzlaması, yenilenebilir enerji kaynakları ve doğalgaz kullanımın yaygınlaşmasıyla hava kalitesinin artması bunlardan bazılarıdır.

2.4.6. Rekabet ve Devlet Yardımları

AB'de herhangi bir devlet yardımı eğer üye ülkeler arasında yapılan ticarette rekabeti önleyecek nitelik taşıyorsa yasaklanmıştır. Bununla birlikte, Amsterdam Antlaşması'nın 87(2) ve 87(3) maddelerinde bu kuralın istisnası olan birçok durum yer almaktadır. Örneğin, toplumsal işleyişi düzgün bir biçimde sağlamada gerekli olan kamu hizmetlerinin maliyetlerini karşılamak için genel ekonomik çıkarlara yönelik hizmetler için yapılacak sübvansiyonlar bu kuralın dışına çıkarılmıştır. Ancak, yapılacak tüm devlet yardımları hakkında Komisyon'a bilgi verilmelidir. Komisyon bundan sonra, bu yardımların kabul edilebilirliği ve inceleme yoluyla bunların büyüklüklerinin ne olması gerektiği konusunda karar verecektir. Bunun yanı sıra, KOBİ'ler için yapılan devlet yardımları, yine yerel yönetimler aracılığıyla uygulanmaktadır.

Burada yer alan düzenlemelerin amacı kamuya ait olan kuruluşlar ve özel kuruluşlar arasındaki farkı azaltmaktır. Bunun için, Amsterdam Anlaşması'nın 86. maddesinde kamu kuruluşlarının piyasada avantajlı konumda bulunmaması gerektiği vurgulanmaktadır. Yasal düzenlemeler şu konularda yasaklamalar getirmektedir (Toksöz, 2011: 113):

- Rekabeti sınırlayacak uygulamalara yol açan anlaşma ve kartel oluşturma,

- Pazara hakim olma durumunu kötüye kullanma,

- Damping,

- Sübvansiyon sağlama.

2.4.7. Ayrımcılığın Önlenmesi ve Serbest Dolaşım

Bu alanda kural koyma ve politika yürütme durumunda olan yerel yönetimler Amsterdam Anlaşması'nın 39. ve 43. maddesinin işçilerin serbest dolaşımı ve kişilerin işyeri kurma ve o ülkede yerleşmesine yönelik yükümlülüklerini uygulamak zorundadırlar. Ek olarak, işçilerin serbest dolaşım hakkı yerel yönetimleri işveren olarak da ilgilendirmektedir

2.4.8. Sosyal Politika ve İstihdam

Sosyal Politika ve İstihdam başlığı altındaki müktesebat, aktif, katılımcı ve sağlıklı bir topluma ulaşmak amacıyla yaşam kalitesinin iyileştirilmesini hedeflemektedir. İş hukuku, eşitlik, iş yerinde sağlık ve güvenlik ile ayrımcılık gözetmemek gibi alanlardaki standartları kapsamaktadır. Avrupa Birliği'nin sosyal politikası, çalışanların yaşam ve çalışma koşullarının iyileştirilmesini, işçi ve işveren kesimleri arasında bir diyalog ortamı oluşturulmasını ve üye ülkelerin sosyal politikaları arasında uyum sağlanmasını amaçlamaktadır.

Sosyal politika ve istihdam başlığından, özellikle; engellilerin toplumla entegrasyonunun sağlanması, mesleki eğitim ve yoksullukla mücadele konuları, yerel yönetimlere önemli sorumluluklar yüklemektedir.

AB Müktesebatı'nda bu alanda yer alan düzenlemeler, çalışma yerinde sağlık ve güvenliğin sağlanması, fırsat eşitliği, sosyal güvenlik ve emeklilik konularını içeren 50'ye yakın direktifle düzenlenmiştir. Yerel yönetimler bu direktifleri uygulamakla yükümlüdürler.

2.4.9. Kamu Alımları

AB'de mal, hizmet ve insanların serbest dolaşımını güvenceye almak için kamu satın alımları rekabet ortamına açılmalıdır. 1970'ten bu yana yayınlanmış direktifler bu açılmanın yasal temelini oluşturmaktadır. Bu alanda 15'e yakın direktif yayınlanmıştır ve yerel yönetimler kamu ihaleleri yaparken bu kurallara uymak zorundadırlar (Toksöz, 2011: 111).

AB'de kamu ihaleleri şu ilkeler çerçevesinde gerçekleştirilmelidir:

• Şeffaflık:

-Açılan ihalelerin kayıt ve şartları önceden belirlenmelidir.

-İhalenin usulünün türü önceden ilan edilmelidir.

-İhale belgeleri açık ve erişilebilir olmalıdır.

• Nesnellik:

-Seçme ve ihaleyi verme kriterleri nesnel olmalıdır.

-Teklif hazırlamak ve ibraz etmek için yeterli süre tanınmalıdır.

-İhale kurallarının alıcılar tarafından ihlalinin önlenmesi ve ihlalin giderilmesi için ulusal mahkemelerde teklif verenlere açık başvuru yolları bulunmalıdır.

• Ayrımcılığın engellenmesi:

-Menşe ülke temelinde ayrımcılık yapılmamalıdır.

-Satıcılar arasında vatandaşlık ve mülkiyet temelinde ayrımcılık yapılmamalıdır.

2.4.10. Eğitim ve Kültür

Avrupa Birliği'nde eğitim alanında ortak bir politika söz konusu değildir; ancak ülkeler isterlerse, bu konuda görüş alışverişinde bulunabilmektedirler. AB'de eğitim alanında ilk çalışmalar 1976 yılında eğitim bakanlarının bir araya gelerek üye ülkelerdeki uygulamaları karşılaştırmalarıyla başlamıştır. 1986 yılında Erasmus programının uygulanmasıyla bilgi alışverişinden öğrenci değişimine geçiş yaşanmıştır. 1992'de Tek Pazar'ın kurulmasıyla ve Maastricht anlaşmasıyla eğitim bir AB politikası haline gelmiştir. AB Eğitim Politikasının amaçları aşağıdaki gibidir (Toksöz, 2011: 125):

1- Üye ülkeler arasında işbirliğini ve dayanışmayı sağlamak amacıyla, üye ülke yurttaşları arasındaki karşılıklı anlayışı özendirmek ve Avrupa bilincini aşılamak, bu süreçte öğrenci ve öğretmenleri eğitmek,

2- Üye ülkelerin eğitim sistemlerinin belirlenen genel ilkeler ve kriterlerle çelişmeyecek biçimde düzenlenmesini sağlamak,

3- Yönetim, içerik ve yapı bakımından "tek tip" bir eğitim yerine, üye ülkelerin kendi ulusal özelliklerine göre biçimlenen eğitim politikalarının karşılıklı görüş alışverişleriyle uyumlulaştırılmasını sağlamak.

Kültür konusu ilk olarak, Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle Topluluk düzeyinde ele alınmaya başlanmıştır. Maastricht Antlaşması'yla AB'nin üye ülkeler arasında kültürel işbirliği desteklenmektedir; ayrıca Avrupa halklarının kültür ve tarihlerinin tanıtılmasının hedeflendiği belirtilmektedir.

Avrupa'nın kültürel çeşitliliği dil, edebiyat, uygulamalı ve görsel sanatlar, mimari, zanaat, sinema ve yayıncılık alanlarını kapsamaktadır. Çeşitlilik, Avrupa'nın ortak mirasını teşkil etmektedir. AB'de, var olan bu kültürel çeşitliliğin tanınması ve korunması, 1985 yılından itibaren her yıl seçilen Avrupa'nın Kültür Başkenti girişimi ile başlamıştır. Avrupa'nın Kültür Başkenti programı, kültürel mirasın korunması ve desteklenmesi yönünde geliştirilen bir girişimdir. Ayrıca bu program, 'Kültür Başkenti' seçilen şehir ve bölgenin turistik ve kültürel gelişimine katkıda bulunmaktadır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

3.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Türkiye'de yüz yılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinin varlığından söz edilebilir. Her ne kadar bürokratik yönetim geleneğiyle iç içe de olsa, bu yerel yönetim geleneği her gün biraz daha yerleşmekte ve özümsenmektedir. Bütün dünyayı saran küreselleşme eğilimlerinin etkisi bizim yerel yönetim sistemimiz üzerinde de görülmektedir.

Çağdaş Türk yerel yönetimlerinin kökeni Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine dayanır. Altı yüz yıldan daha fazla bir ömre sahip Osmanlı Devleti'nin diğer alanlarda olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısında da önemli etkileri olmuştur. Osmanlı sultanlarının devlet idaresinde sahip oldukları mutlak yetkiler yaklaşık 19. yüzyılın ortalarına kadar kesintisiz olarak devam etmiştir. Ancak, söz konusu yıllarda devletin anayasal sistem ve yapısında Batılı, özellikle Fransız modeli esas alınarak önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir (Erdemir, 2010: 52).

Çağdaş Türk idari sistemi de büyük çapta bu yıllarda yapılan yeniliklerin izlerini taşımaktadır. Sosyal hayatın modernleşmesi ile idari sistemin yeniden düzenlenmesine yönelik asıl teşebbüsler Tanzimat hareketiyle başlamıştır. Türkiye'de yerel yönetimler, Tanzimat döneminde ve esas itibariyle 1854'den sonra yavaş bir gelişme seyrederek kurulmuştur (Koçak, 2013: 117). Tüm hukuki niteliklere sahip yerel yönetim kuruluşu ise Cumhuriyet döneminde gerçekleştirilmiştir.

Bir ülkede demokratik bir yapının varlığından söz edebilmek için öncelikle demokrasinin bütün kurumlarıyla yerleştirilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde demokratik bir devletin olabilmesi için de öncelikle devletin hukuk devleti olması gerekir. Hukuk devletinde yönetimin esasını yasalar, onun da üstünde anayasa teşkil etmektedir. Ülkemizin çıkarılan ilk anayasası olan 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de vilayet yönetimiyle ilgili düzenlemeler önemli yer tutmaktadır. Kanunun 1. maddesinde, "Devlet-i Osmaniye"nin yekvücut olduğunu ve hiçbir sebeple ayrım

kabul etmeyeceği belirtilmektedir. İstisna (eyaleti mümtaze)[3] dışında, devletin bütünlüğünün idarenin de bütünlüğü anlamına geldiği görülmektedir. Bu durumun, merkeziyetin varlığını öne çıkaran bir düzenleme olduğu kuşkusuzdur. Kanunun 108. maddesinde; "Vilayetin usulü idaresi, tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezaif (görevlerin ayrılığı) kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır" denilerek vilayetlerin yönetiminin 'yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet)' ve 'görevlerin ayrılığı (tefrik-i vezaif)' ilkelerine göre yönetileceği belirtilmektedir. 1876 Anayasası yerel yönetim olarak, İl Özel İdaresi ve Belediye İdaresi'ne yer vermektedir. İllerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceği, belediye işlerinin seçimle iş başına gelecek olan belediye meclisleri tarafından yürütüleceği esasını koymaktadır (Özmen, 2012: 171).

1921 tarihli Teşkilat-ı Esasi Kanunu ise Kanun-i Esasi'den farklı olarak, illere ve bucaklara özerk statü ve tüzel kişilik tanımaktadır. İl tüzel kişiliğinin, il meclisi (şura), il yönetim kurulu ve il başkanı olmak üzere üç organı olduğunu belirtmektedir. 1924 tarihli anayasa 1876 tarihli anayasada yer alan görev ayrımı ve yetki genişliği ilkelerini olduğu gibi benimsemektedir.

1960'lı yıllarda köyden kente olan göç ile beraber kent nüfusunda meydana gelen artışlar, mahalli idare birimlerinin mevcut düzenlemelerle, yerel ihtiyaçları karşılayamamasına yol açmıştır. Aynı dönemde mahalli idarelere olan ilginin artması 1961 Anayasası'nda konuyla ilgili düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır. 1961 Anayasası'nın 112. ve 116. maddelerinde mahalli idarelere yer verilmektedir. 1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olduğu açıklanarak, genel karar organlarının halk tarafından tek dereceli ve genel oy esasına göre seçileceği hüküm altına alınmaktadır. Kanunda yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi hafifletilerek, seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı organlarına bırakılmaktadır. Ayrıca yerel yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir ve kaynakların sağlanması, kuruluşlarının ve merkezi idare ile olan münasebetlerinin kanunla düzenleneceği esası getirilmektedir. Kanunda

[3] Kanuni Esasi'de "ayrıcalıklı eyaletler" konusu da düzenlenmiştir. "Eyaleti mümtaze" olarak adlandırılan bu eyaletlerin ayrıcalık koşullarına uygun olarak yönetilmesi hakkının padişaha ait olduğu belirtilmektedir. Mısır, Eflak ve Buğdan bu eyaletlerden bazılarıdır.

yürütme organının durumu, kanun koyucunun takdirine bırakılmaktadır (Özmen, 2012: 173).

1961 Anayasası'na göre 1982 Anayasası daha merkeziyetçi bir düzenleme getirmektedir. Öncelikle 1961 Anayasası ile benzer bir hüküm olan "idarenin kuruluşu" ile ilgili hükme değinecek olursak; 123. maddede, "idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" denilmektedir. Merkezi idare ile ilgili olarak 126. maddede; "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir" hükmü ile en önemli vurgu noktası olarak yetki genişliği ilkesi benimsenmektedir (Özmen, 2012: 173).

Yerel yönetimlere ilişkin olarak "Mahalli İdareler" başlıklı 127. maddede önceki anayasal metinlere göre daha ayrıntılı bir düzenlemeye gidildiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin yetki alanını genişletmekten çok denetimi hususunu ön planda tutan bu maddede, mahalli idarelerin tanımı yapılarak mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiş; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması gibi amaçlarla merkezi yönetimin idari vesayetine tabi kılınması getirilmiştir. Kanun metni şöyledir: "Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Mahalli idarelerin seçimleri, 67. maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Ancak, milletvekili genel veya ara seçiminden önceki veya sonraki bir yıl içinde yapılması gereken mahalli idareler organlarına veya bu organların üyelerine ilişkin genel veya ara seçimler milletvekili genel veya ara seçimleriyle birlikte yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki

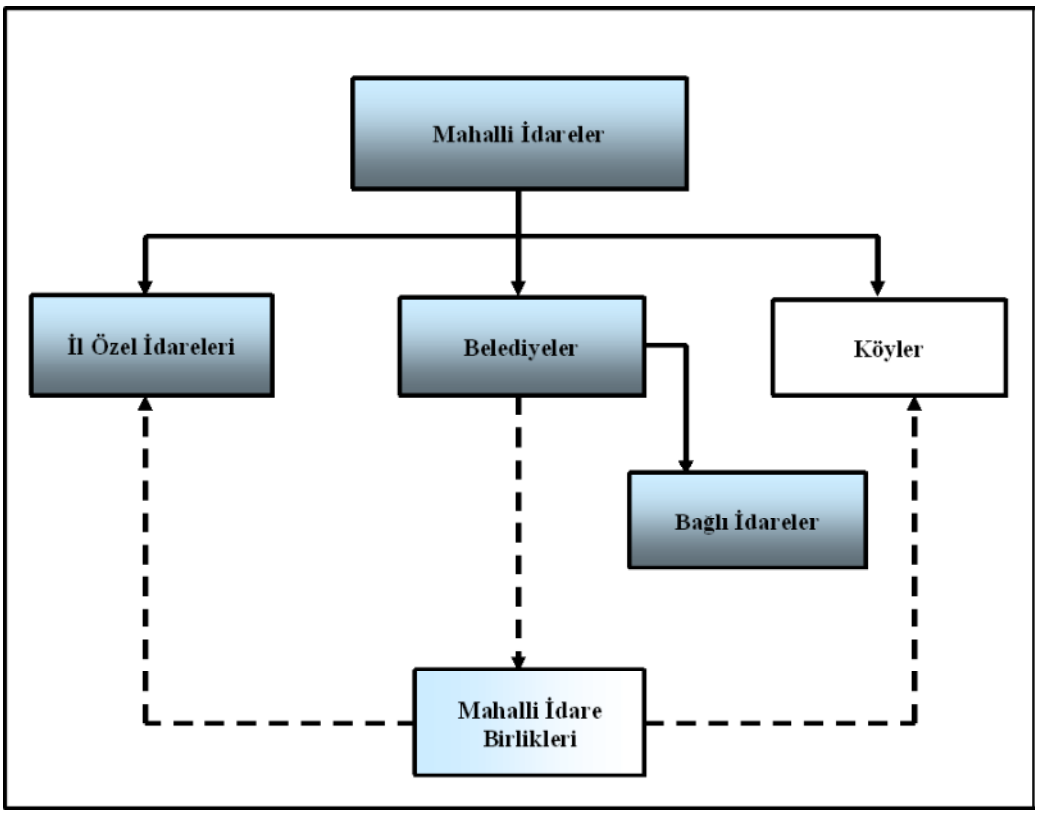
denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kavuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli 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. Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile oranlı gelir kaynaklan sağlanır" (Özmen, 2012: 174).

1982 Anayasası'nda, "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" denilmektedir. Bunun yanı sıra merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. İdari vesayet denetimi mekanizmasını yalnızca öngörmekle kalmayan 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, kapsam ve sınırlarını da belirtmek suretiyle belli bir yön tayin etmiştir. Bu anlamda daha katı, kapsayıcı ve merkeziyetçi bir nitelik arz ettiğini söylemek mümkündür.

3.2. Yerel Yönetim Türleri

Yerel yönetimler Türkiye'de üçe ayrılmaktadır. Bunlar: İl Özel İdareleri, Belediye ve Köy'dür. Bu bölümde yerel yönetimlerin genel yapısı, organları ile görev, yetki ve sorumlulukları genel olarak incelenecektir.

Şekil 1: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Kanunu Açısından Mahalli İdareler



Tablo 1: Türlerine Göre Mahalli İdarelerin Sayısı

	İl Özel İdaresi	Belediye	Köy	Toplam
2013	81	2.950	34.283	37.314
2014*	51	1.396	18.216	19.663

Kaynak: MİGM 2013 Genel Faaliyet Raporu.
*6360 sayılı Kanunla oluşan yeni duruma göre hazırlanmıştır.

3.2.1. İl Özel İdaresi

İl özel idareleri, konumları açısından, merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasında yer alan, hem kırsal hem de kentsel alanları içeren ve il sınırları içinde etkinlik gösteren alansal bir yerel yönetim birimidir. İl genel idaresinden farklı

olarak, il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmuş ve bu amaçla kendisine bazı görevler verilmiştir. Oysa merkezi idarenin taşra örgütü olan il genel idaresinin asli görevi, il sınırları içinde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak değil, merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetlerin o il sınırları içinde de yürütülmesini ve il sınırları içinde yaşayan insanların da bu hizmetlerden yararlanmasını sağlamaktır (Koçak, 2013: 147, Erkul: 2013: 41).

İl Özel İdaresi Kanunu'nda belirtildiği üzere il özel idaresinin "il genel meclisi", "il encümeni" ve "vali" olmak üzere üç organı vardır. İl genel meclisi ve il encümeni, il özel idaresinin müzakere ve karar organlarıdır. Vali ise, il özel idaresinin yürütme organıdır. İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur (Korkut: 2010, 14-15).

3.2.2. Belediye

Türkiye'de belediye yönetimleri 5393 sayılı kanun kapsamında kurulan belediyeler ve 5216 sayılı kanunla kurulan Büyükşehir Belediye yönetimleri olarak ikiye ayrılmaktadır. 5393 sayılı kanuna göre belediye, beldenin ve 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 tanımlanmaktadır. Belediyeler, yeni belediye kanununa göre nüfusu 5.000 ve üzeri beldelerle, nüfusuna bakılmaksızın il ve ilçe merkezlerinde kurulmaktadır. Bir yerleşim biriminin il ya da ilçe haline gelmesi ile orada otomatik olarak belediye kurulmuş olmaktadır. Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir (Koçak, 2013: 187-188, Erkul: 2013: 55).

Tablo 2: Cumhuriyetin Kuruluşundan Günümüze Belediye Sayıları

Yılı	Belediye Sayıları
1923	421
1950	628
1970	1.303
1980	1.727
1990	2.061
2000	3.215
2010	2.950
2013	2.950
2014*	1.396

Kaynak: MİGM 2013 Genel Faaliyet Raporu.
* 6360 sayılı Kanunla 1564 belediyenin tüzel kişiliğine son verilmiştir.

5216 sayılı kanuna göre belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

Tablo 3: Belediyelerin Türlerine Göre Dağılımı

	Büyükşehir Belediyesi	Büyükşehir İlçe Belediyesi	İl Belediyesi	İlçe Belediyesi	Belde Belediyesi	Toplam
2013	16	143	65	749	1.977	2.950
2014*	30	519	51	400	396	1.396

Kaynak: MİGM 2013 Genel Faaliyet Raporu.
* 6360 sayılı Kanunla oluşan yeni duruma göre hazırlanmıştır.

Belediyelerin meclis, encümen ve başkan olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Belediye meclisi belde halkının genel oyu ile seçilir ve genel karar organıdır. Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre büyükşehir sınırları içerisindeki belediyelerin başkanları meclislerin doğal üyesidir. Üye sayısı belediyenin nüfusuna göre değişmekle beraber dokuzdan az olamamaktadır. Belediye meclisi kendisi tarafından belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası, meclis tarafından önceden belirlenen günde, mutat toplantı yerinde toplanır. Büyükşehir belediye meclisi her ayın ikinci haftası mutat toplantı yerinde toplanmaktadır. Belediye başkanı meclisin başkanıdır. Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı belde halkının genel oyuyla doğrudan halk tarafından seçilir (Erdemir, 2010: 57).

Belediye encümeni, belediyenin ikinci karar organıdır. Belediye başkanının başkanlığında, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği dört üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere; belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği dört üyeden oluşur. Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği üç üyeden oluşur. Belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır (Erdemir, 2010: 58).

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında 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 oluşur (Erdemir, 2010: 58).

3.2.3. Köy Yönetimi

Geleneksel bir yerel yönetim biçimi olan köy yönetimi, yıllar içerisinde önemini kaybetmiştir. Bunun en önemli nedeni köyden kente yaşanan göç hareketidir. 1927 yılında nüfusun %76'sı köylerde ikamet ederken günümüzde bu oran %25'lere gerilemiştir. Köy kanununa göre nüfusu 2.000'den aşağı olan yerlere

köy denir. Bir yerde köy yönetiminin kurulması İçişleri Bakanının onayı ile mümkün olabilmektedir (Korkut, 2010: 21).

Köy yönetiminin ihtiyar meclisi, köy derneği ve muhtar olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Köy derneği köydeki seçmenlerden oluşmaktadır. Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi köy derneği tarafından seçilmektedir. Köy imamı ve öğretmen ihtiyar meclisinin doğal üyesidir. Köy muhtarı, köy tüzel kişiliğinin başı ve yürütme organıdır. Aynı zamanda köyde devletin görevlisidir (Erdemir, 2010: 58).

3.3. Yerel Yönetimlerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, büyükşehir ilçe, ilçe ve belde belediyeleri, bağlı idareler ile mahalli idare birliklerine ilgili kanunlarla çeşitli görev, yetki ve sorumluluklar verilmiştir.

3.3.1. İl Özel İdarelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. maddesinde sıralanmıştır. Bu kanunla, mülga 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndan farklı olarak il özel idarelerine bazı yeni görevler verilmiştir. İl Özel İdaresi Kanunu'nda özel idarelerin görevleri, belediye sınırları dışındaki görevler ve il sınırları içindeki görevler olarak ikili bir ayırıma tabi tutulmuştur.

1) İl sınırları içindeki görevler (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 16);

- Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret faaliyetlerinin desteklenmesi,

- Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni planı,

- Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi,

- Yoksullara mikro kredi verilmesi,

- Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları,

- İlk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasıdır.

2) Belediye sınırları dışındaki görevler (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 17);

- İmar,

- Yol, su, kanalizasyon,

- Katı atık ve çevre

- Acil yardım ve kurtarma,

- Orman köylerinin desteklenmesi,

- Ağaçlandırma, park ve bahçe tesisidir.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık ve iskan, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilmektedirler. Aktarma işleminden sonra söz konusu işler il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılmaktadır.

İl özel idarelerinin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmesi ve yetkileri kullanabilmesi için 5302 sayılı Kanunun 7. maddesi ile bir kısım yetki ve imtiyazlar sağlanmıştır. İl özel idaresinin, kanunda sayılan yetkileri ve imtiyazları şunlardır (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 18):

- Kanunlarla 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 yirmi beş bin Türk Lirasına 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 istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek,

- İl özel idaresi hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapmak.

3.3.2. Belediyelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları ikili bir tasnife tabi tutularak birinci bölümdeki hizmetler belediyelere görev olarak verilirken ikinci bölümdeki hizmetleri de yapabilme yetkisi tanınmaktadır.

Belediyelerin yapmakla yükümlü olduğu hizmetler şunlardır (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 19-20):

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı,

- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri,

- Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık,

- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans,

- Şehir içi trafik,

- Defin ve mezarlıklar,

- Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar,

- Konut,

- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor,

- Sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma,

- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi,

- Kadın ve çocuklar için koruma evleri (Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler) açılması.

Belediyelere faaliyette bulunma yetkisi tanınan hizmetler ise şunlardır:

- Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapma ve her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılama,

- Sağlıkla ilgili her türlü tesisi açma ve işletme,

- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlama, bu amaçla bakım ve onarımını sağlama, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etme,

- Amatör spor kulüplerine ayni ve nakdi yardım sağlama, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleme,

- Yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara ve öğrencilere belediye meclisi kararıyla ödül verme,

- Gıda bankacılığı yapma,

- Mabetlerin yapım, bakım ve onarımını yapma.

5393 sayılı Kanunun 15. maddesinde belediyelerin yetkileri ve imtiyazları şu şekilde sayılmıştır (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 20-21):

- Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak,

- Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek,

- Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek,

- Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk hükümlerine göre tahsili gereken doğal gaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tahsilini yapmak veya yaptırmak,

- Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek,

- Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek,

- Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak,

- Mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde taşınmaz almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesis etmek,

- Borç almak, bağış kabul etmek,

- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, mezbaha, ilgili mevzuata göre yat limanı ve iskele kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek,

- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek,

- Gayrisıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,

- Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek,

- Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek,

- Gayrisıhhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak,

- Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergahlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

- Belediyeler; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlanması, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılması, kaynak sularının işletilmesi; toplu taşıma yapılması, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerinin kurulması; katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir, toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya

tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir.

-İl sınırları içinde büyükşehir belediyeleri, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyeleri ile nüfusu 10.000'i geçen belediyeler, meclis kararıyla; turizm, sağlık, sanayi ve ticaret yatırımlarının ve eğitim kurumlarının su, termal su, kanalizasyon, doğal gaz, yol ve aydınlatma gibi alt yapı çalışmalarını faiz almaksızın on yıla kadar geri ödemeli veya ücretsiz olarak yapabilir veya yaptırabilir, bunun karşılığında yapılan tesislere ortak olabilir; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir.

-Belediye, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilir.

3.3.3 Büyükşehir Belediyelerinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesine göre büyükşehir belediyesi sınırlarındaki yetkiler büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyesi arasında dağıtılmıştır. 6360 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyelerinin görev alanı il mülki sınırlarına genişletilmiştir.

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şunlardır (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 21-24):

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

- Çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarını ve

parselasyon planlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmak veya yaptırmak,

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

- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine, büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek,

- Belediye Kanunu'ndaki; arsa ve konut üretimiyle kentsel dönüşüm ve gelişim alanlarına ilişkin belediyelere verilen yetkileri kullanmak,

- Büyükşehir ulaşım ana planını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergahlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilan ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,

- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisıhhi işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli

yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, büyükşehir katı atık yönetim planını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak,

- Gıda ile ilgili olanlar dahil birinci sınıf gayrisıhhi müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuarlar kurmak ve işletmek,

- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek,

- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,

- Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek,

- Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,

- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek,

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

- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak,

- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,

- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek,

- İl düzeyinde yapılan planlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili planlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,

- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak,

- Merkezi ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

- Büyükşehir içindeki altyapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamak.

Büyükşehir ilçe belediyesinin görev ve yetkileri ise şunlardır:

- Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,

- Sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisıhhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,

- Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 7. maddesinin birinci fıkrasında belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürlüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımını yapmak, kültür ve tabiat varlıkları ve tarihi dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak,

- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları yıkmak, binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak.

5216 sayılı Kanunun 10. maddesinde ise yetki ve imtiyazlarla ilgili olarak "Büyükşehir ilçe belediyeleri görevli oldukları konularda bu kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir." hükmü yer almaktadır.

3.4. Yerel Yönetimlerle İlgili Türkiye'nin Taraf Olduğu Anlaşmalar

3.4.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanması

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın içeriğinden ikinci bölümde bahsetmiştik. Bu bölümde şartı Türkiye açısından ele alacağız.

Türkiye'nin sözleşmeyi imzalaması yürürlük tarihinden kısa bir süre sonra olmuştur. 20 Eylül 1988 tarih ve 88/13296 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Şart'ın imzalanması için Türkiye'nin Avrupa Komisyonu nezdindeki daimi temsilcisi yetkili kılınmış ve Şart, 21 Kasım 1988 tarihinde sözleşme olarak Türkiye adına imzalanmıştır. Mayıs 1991 tarihinde; 3723 sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, TBMM tarafından kabul

edilmiş ve 6 Ağustos 1992 tarihli 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile bazı maddelerine çekinceler konmuştur (Akgül, 2012: 42).

Türkiye, Şart'ın 12. maddesinin 1. fıkrası uyarınca aşağıdaki madde ve paragrafları kabul etmiştir (Resmi Gazete, 21 Mayıs 1991, Sayı:20877).

2. Madde,

3. Maddenin 1 ve 2. paragrafları,

4. Maddenin 1, 2, 3, 4. ve 5. paragrafları,

5. Madde

6. Maddenin 2. paragrafı

7. Maddenin 1 ve 2. paragrafları,

8. Maddenin 1 ve 2. paragrafları,

9. Maddenin 1, 2, 3, 5 ve 8. paragrafları,

10. Maddenin 1. paragrafı.

Türkiye'nin çekince koyduğu paragraflar değerlendirildiğinde şu sonuçlara varılabilir:

- Türkiye'nin çekince koyduğu 4. maddenin 6. paragrafında "Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır." ifadesi yer almaktadır. Bu paragrafla, yerel yönetimlerin sınırlarını aşan fakat görev alanlarıyla yakından ilişkili olan bütün konularda ilgili yerel yönetimlerin görüşlerinin alınması düzenlenmiştir. Türkiye bu paragrafa çekince koyarak kendilerini ilgilendiren tüm konularda yerel makamlara danışma taahhüdü vermekten kaçınmıştır (Akgül, 2012: 43).

- Türkiye'nin çekince koyduğu bir diğer paragraf olan 6. maddenin ilk paragrafında "Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere halel getirmemek

koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir" denilmektedir. Bu düzenleme ile özerk yerel yönetimlerin, yerel gereksinmelere uyum sağlayabilmek ve etkin bir yönetim gerçekleştirebilmek için kendi iç örgütlenmelerinin yapılarını serbestçe belirleme özgürlükleri düzenlenmiştir. Ancak Türkiye, böyle bir taahhüdü de vermekten kaçınmıştır.

- Şart'ın 7. maddesinin 3. paragrafında "Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev veya faaliyetler kanunla veya temel hukuki ilkelere göre belirlenir" hükmü yer almaktadır. Bu paragraf ile yerel yönetimlerin seçilmiş organlarına yasal güvence sağlanması amaçlanmış olup Türkiye bu paragrafa da çekince koymuştur. Ancak; söz konusu yasal güvence mevzuatımızda yer almaktadır. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanununun 29. maddesinde meclis üyeliğinin; 44. maddesinde ise belediye başkanlığının hangi hallerde sona ereceği tek tek sayılmıştır.

- Şart'ın 10. maddesinin 3. paragrafında "Yerel makamlar, kanunla muhtemelen öngörülen şartlar dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler" denilmektedir. Türkiye'nin çekince koyduğu bu paragraf ile yerel yönetim birimlerinin yasa ile belirtilen hallerde başka ülkelerdeki yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakları olduğu ortaya konmuştur. Bu paragraf da mevzuatımızla tamamen uyumludur. 5393 sayılı Belediye Kanununun 74. maddesi ile belediyelere ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 62. maddesi ile il özel idarelerine; uluslararası teşekkül ve organizasyonlarda, kurucu üye veya üye olma hakkı tanınmış ve kardeş kent ilişkisi kurma yetkisi verilmiştir. Kanunda öngörülen şartlar ise söz konusu uluslararası kuruluşun yerel yönetimlerin görev alanında faaliyet göstermesi ve İçişleri Bakanlığı'ndan önceden izin alınmasıdır.

Görüldüğü üzere; Şart'ta yer alan bir paragrafa çekince konması o hükmün ülkemizde hiç uygulanmadığı anlamını taşımamaktadır. Başlangıçta bazı endişelerle çekince konan maddeler; demokrasimizin gelişmesi ve söz konusu endişelerin yok olmasıyla yasalarımızda yerlerini almışlardır. Buna göre Türkiye, yerel yönetimlerin giderek daha özerk ve daha güçlü olduğu ve dolayısıyla demokrasinin halk tarafından benimsenip hayata geçirildiği bir ülke haline gelmiştir. Bazı eksikliklerin hala

giderilemediği muhakkaktır ancak demokratik gelişim, zaman ve sabır isteyen bir süreçtir.

3.4.2. Avrupa Peyzaj Sözleşmesi

Avrupa Konseyi bünyesinde hazırlanan, Avrupa'nın doğal ve kültürel peyzajlarının bir bütün olarak korunması, yönetilmesi ve planlanması konusunda bir çerçeve sözleşme olan Avrupa Peyzaj Sözleşmesi,[4] ülkemiz tarafından 2000 yılında imzalanmış, 10 Haziran 2003 tarih ve 4881 sayılı Kanun ile kabul edilerek 01.03.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 30).

Avrupa Peyzaj Sözleşmesi'nde peyzajın; kültürel, ekolojik, çevresel ve sosyal ihtiyaç alanlarında halk ilgisinin oluşumunda önemli role sahip olduğu, ekonomik faaliyetler için önemli bir kaynak oluşturduğu, kültürel ve doğal mirasın önemli bir parçası olduğu, yerel kültürlerin oluşumuna katkıda bulunduğu, herkes için yaşam kalitesini etkileyen bir unsur olduğu vurgulanmış ve peyzajın planlanması, korunması ve yönetiminin toplumdaki herkesin hak ve sorumluluğu altında olduğu belirtilmiştir.

Sözleşmenin genel amacı, peyzajın korunması, yönetimi, planlamasını geliştirmek ve bu konularda Avrupa'da işbirliğini oluşturmaktır. Sözleşme, taraf ülkelerin tüm bölge ve alanları ile doğal, kırsal, kentsel ve yarı-kentsel alanlarını kapsamaktadır.

Sözleşmeyi imzalayan ülkeler, peyzajı yasa çerçevesinde insan çevresi için gerekli bir unsur olarak tanımak; peyzaj politikaları belirlemek, uygulamak ve buna uygun prosedürleri oluşturmak, bu politikaları bölgesel, şehirsel, kültürel, çevresel, tarımsal, sosyal ve ekonomi politikalarıyla bütünleştirmek; peyzaj konusunda bilinç düzeyini artırmak, eğitim programları düzenlemek; ülkesindeki peyzajı tanımlama ve değerlendirmeye tabi tutmak; peyzaj kalite hedeflerini belirlemek; peyzajı korumak, yönetmek veya planlamak amacıyla bazı uygulamaları hayata geçirmekle yükümlü kılınmıştır.

[4] Avrupa Peyzaj Sözleşmesi için bkz., http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyiYeni.aspx?DetayId=1#8).

Sözleşmeye taraf devletlere, sözleşmeyi imza sırasında veya onaylama, kabul ve katılma yöntemlerini belirlerken sözleşmeyi uygulayacağı bölge veya bölgeleri belirleme ve bunları daha sonra genişletme imkanı verilmektedir. Sözleşmenin uygulanmasını izleme görevi Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından atanan Yetkili Uzmanlar Komitesine verilmiştir (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 31).

3.4.3. Yerel Topluluklar ve Yerel Yönetimler Arasında Sınır ötesi İşbirliği Avrupa Çerçeve Sözleşmesi

1980 yılında Avrupa Konseyi'nde kabul edilen, Yerel Yönetimler ve Yerel Topluluklar Arasında Sınır ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesi, komşu yerel yönetim birimleri arasında işbirliği projelerinin geliştirilmesinin önündeki her türlü yönetsel, tüzel, siyasal ve psikolojik engelleri ortadan kaldırmak ve işbirliğini geliştirme amacı ile yerel yönetimler arasında işbirliği olanaklarının geliştirilmesini hedeflemektedir. Bu hedefe ulaşılmasında; sınırlardaki yerel ve bölgesel topluluk veya yönetimler arasında, bölgesel, kentsel ve kırsal kalkınma, çevrenin korunması, kamu tesis ve hizmetlerinin geliştirilmesi ve acil durumlarda karşılıklı yardım gibi alanlardaki işbirliğinin önemli olduğu, bu işbirliğinin söz konusu yönetimlerin görevlerini daha etkin bir şekilde yerine getirmelerini kolaylaştırdığı ve özellikle sınır bölgelerinin gelişmesine ve kalkınmasına katkıda bulunduğu, bu nedenle bu tür bir işbirliğini mümkün olduğu kadar ileriye götürme ve böylece sınır bölgelerinin ekonomik ve sosyal gelişimine ve Avrupa halklarını birleştiren beraberlik ruhuna katkıda bulunmanın önem taşıdığı vurgulanmıştır (Şinik, 2007: 51).

Sözleşmeye taraf olan devletler, yerel yönetimlerin ve yerel toplulukların, başka ülkelerdeki benzerleriyle işbirliği anlaşması yapma hakkını tanımayı ve bu hakka saygı göstermeyi kabul etmektedirler. Uluslararası yükümlülük altına girmiş olan devletlerin yerel yönetimleri, bu türlü işbirliğini birbirlerininkine denk düşen sorumluluk alanlarında (kültür, çevre, altyapı, turizm vb.) kendi statülerinde belirtilen yöntemlere uygun olarak ve yasalar çerçevesinde yerine getireceklerdir. Sözleşme tarafı devletler, sınır ötesi işbirliğinin gelişmesini ve sorunsuz bir şekilde işleyişini engelleyebilecek hukuki, idari ve teknik zorlukları gidermek için çaba gösterecek ve diğer taraf veya taraflara, durumun gerektirdiği ölçüde danışacaktır. Akit taraflar, bu sözleşmenin hükümlerine uygun bir şekilde sınır ötesi işbirliği

içerisinde olan tüm yerel topluluk veya yönetimlere, ulusal düzeyde işbirliği yapılıyormuşçasına aynı olanakları sağlamanın önemini göz önünde bulunduracaklardır.

Türkiye bu sözleşmeyi 04.02.1998 tarihinde imzalamıştır. 01.02.2000 tarih ve 4517 sayılı Avrupa Yerel Topluluklar veya Yönetimler Arasında Sınır ötesi İşbirliği Çerçeve Sözleşmesinin Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanunla ve "İşbu Sözleşme, Türkiye'nin diplomatik ilişkisi bulunan ülkelerin yerel yönetimleri ile kurulacak işbirliği bakımından ve sadece Türkiye'deki özel idareler, belediyeler, köyler ve bu amaçla kurulmuş mahalli idare birliklerinde geçerli olmak kaydıyla hüküm ifade edecektir." şeklinde bir bildirimde bulunulmak suretiyle sözleşmenin onaylanması uygun bulunmuştur (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 31). Bu türlü bir işbirliğinin esaslarını belirlemek amacıyla, ülkemizde Avrupa Konseyi'nin de katkılarıyla, komşu devletlerle (Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, Yunanistan, Bulgaristan, Romanya) hazırlık toplantıları düzenlenmiştir.

3.4.4. Avrupa Kentsel Şartı

Avrupa Kentsel Şartı,[5] Avrupa Konseyi'nin kentsel politikalarından yola çıkılarak oluşturulmuştur. Bu politikalar 1980-1982 yılları arasında Konseyce düzenlenen "Kentsel Rönesans için Avrupa Kampanyası" kapsamında geliştirilmiştir. Yerleşimlerde yaşamın iyileştirilmesini amaçlayan kampanya başlıca şu dört temel konuya ağırlık vermiştir. Bunlar:

- Kente fiziksel çevre ve konut stokunun iyileştirilmesi,

- Yerleşmelerde sosyal ve kültürel olanakların yaratılması,

- Toplumsal kalkınmanın özendirilmesi,

- Halk katılımının özendirilmesidir.

Avrupa Kentsel Şartı'nın benimsediği temel ilkeler işbirliği ve dayanışmadır. Şart; şiddetten, her tür kirlilikten, bozuk ve çarpık kent çevrelerinden arınma hakkı; yaşadığı kent çevresini demokratik koşullarda kontrol edebilme; insanca konut

[5] (Avrupa Kentsel Şartı için bkz, http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/KentSart-1.pdf).

edinme, sağlık ve kültür hizmetlerinden yararlanma ile dolaşım özgürlüğü gibi temel kentli haklarının olduğu inancını esas kabul etmektedir. Ayrıca söz konusu hakların yaş, cinsiyet, ırk ve inanç ayrımı yapmadan tüm insanlara eşit koşullarda tanınmasını savunur.

Avrupa Konseyi tarafından 1992 yılında kabul ve ilan edilen Avrupa Kentsel Şartı, 20 maddelik bir deklarasyondan oluşmaktadır. Avrupa Konseyi"nin 27-29 Mayıs 2008'de Strazburg'da yaptığı 15. Genel Oturumu'nda, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından "Avrupa Kentsel Şartı-2" kabul edilmiştir. Yayımlanan deklarasyonda, ilk kabul edilen Şart'taki bazı ilkeler yeniden tanımlanmış ve kentsel yaşama yeni bir yaklaşım getirilmesi amaçlanmıştır. Şart ile yerel yönetimlerden, Avrupa değerlerini esas alarak kamu politikalarında etik yönetişim, sürdürülebilir kalkınma ve dayanışma ilkelerini daha ileri düzeyde uygulamaları istenmektedir. Ayrıca; Avrupa kentsel müktesebatının önemi, kentliler ile kasaba halklarının aktif katılımı ve bilinçlendirilmesi, etkin ve düzenli denetim mekanizmaları içeren bir yönetişim anlayışının hayata geçirilmesi, kentsel ekolojinin korunması ve geliştirilmesi, kentsel alanlarda yaşayanlar arasındaki ciddi mekansal farklılıkların giderilerek sosyal uyumun sağlanması, kentler ve kasabalar arasında "kent diplomasisi" kurulması, yerel alanların kültür ve kimliklerinin korunması, iletişim imkanını artıran akıllı ve dijital kentler oluşturulması konuları üzerinde durulmuştur.

3.4.5. Yerel Gündem 21

1992 yılında Rio'da düzenlenen BM Yeryüzü Zirvesi'nde "sürdürülebilir kalkınma", tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenmiştir. Bu doğrultuda, 21. yüzyılda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkılmasına ve sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılmasına yönelik ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan "Gündem 21" başlıklı Eylem Planı, Zirve'nin temel çıktısı olarak, BM üyesi ülkelerce kabul edilmiştir (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 33).

Eylem Planında; insanlığın temel ihtiyaçlarının karşılanması, yaşam koşullarının iyileştirilmesi, ekosistemlerin korunması ve yönetilmesi, ayrıca gelecekte insanlara yaşanılabilir bir dünya bırakılması da temel hedefler olarak

ortaya konulmaktadır. Gündem 21, hedeflenen amaçların gerçekleştirilmesi ile ilgili sorunların neler olduğu, ne şekilde çözülebilecekleri, hangi alanlarda kimlere ne kadar sorumluluk düştüğünü belirten üç ana, bir de tamamlayıcı kısımdan oluşan toplam 40 bölümlük bir metindir (Aydın, 2008: 53).

Gündem 21, kendi içerisinde eşitsizliklere, yoksulluğa, açlığa, hastalıklara, cehalet ve eko-sistemlerdeki var olan ve süre giden kötüleşmeye dikkat çekmekle birlikte söz konusu sorunların giderilmesi için de uluslararası ortaklık kavramını da gündeme getirmektedir.

Gündem 21'in 28. Bölümünde; yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer paydaşların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini saptayarak, kentleri için "21. yüzyılın yerel gündemi" ni oluşturmaları karara bağlanmıştır. Yerel düzeyde "sürdürülebilir kalkınma" ya yönelik katılımcı eylem planlaması süreci niteliğindeki Yerel Gündem 21, dünyada ve Türkiye'de sergilediği özellikleriyle, 21. yüzyılın demokratik yerel yönetişim anlayışını ifade etmektedir.

Rio Zirvesi'nden bu yana dünya ölçeğinde YG-21 uygulamalarının sonuçları, en iyi ifadesini, Birleşmiş Milletler (BM) Genel Sekreterliği'nin değerlendirmesinde bulmaktadır: "YG-21 girişimleri, yerel düzeyde katılımın en başarılı şemsiyesi olmuştur" (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 34). YG-21, kentlerin sürdürülebilir kalkınma politikalarını kendilerinin gerçekleştirmesini, bunu yaparken de o kentte yaşayan halkın bu ideale katılımının sağlanmasını amaçlayan bir eylem planıdır. Ana düşünce; kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları ile tüm kent halkının bir araya gelerek kenti yönetmeleridir.

Ülkemizde, YG-21 Programı kapsamında oluşturulan başlıca yerel yönetişim mekanizmaları; kent konseyleri, çalışma grupları, kadın ve gençlik meclisleri, mahalle ölçekli katılımcı yapılar ve özel ilgi grupları kapsamındaki çocuklar, yaşlılar ve engelliler platformlarından oluşmaktadır (2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2014: 36).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ UYUM SÜRECİNİN TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERE YANSIMASI

4.1. Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri

4.1.1. İç Dinamikler

İç dinamikler açısından bakıldığında Türk yerel yönetimlerinde reform zorunluluğu, yönetim sisteminin mevcut kurumsal çerçevesi, işlevsel yapısı ve merkezi yönetim ile ilişkileri açısından çağın gelişen ihtiyaçlarını ve vatandaş beklentilerini karşılamada yetersiz kalması sonucu ortaya çıkmaktadır.

4.1.1.1. Yapısal-İşlevsel Sorunlar

Son dönem reform çalışmalarında, dış dinamikler kapsamında ele alınan gelişmelerin kamu yönetiminin mevcut durumunu etkileyerek iç dinamiklerden kaynaklanan reform çalışmalarını tetiklediği görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında merkeziyetçilik, yerel yönetimler üzerindeki aşırı vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, bürokrasi ve kırtasiyecilik, siyasal yozlaşmaların yaygınlaşması, kalitesiz ve liyakatsiz personel istihdamı gibi sorunların ortadan kaldırılması, dış dinamikler tarafından öngörülen yerelleşmenin, beklenen etkinliği sağlayabilmesi açısından önemlidir. Söz konusu sorunların ortadan kaldırılması ve dış dinamiklerin baskıladığı yapısal dönüşümün hayata geçirilmesi yerel yönetimlerde reform çalışmalarını zorunlu kılmaktadır. Yine bu çerçevede kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişim ve esnekliği engelleyen uygulamalar, yöneticiye inisiyatif tanımayan katı hükümler ve gelenekler, yerel yönetimleri yeniden yapılandırma talepleri ile karşı karşıya bırakmaktadır.

Hizmet üreten kuruluşlar olmalarının ötesinde demokratik-siyasi işlevler de üstlenmesi beklenen yerel yönetimler demokratik nitelikleri açısından da yetersizdir. Dünyada kamu ve özel sektör dışında sivil toplum kuruluşlarının üçüncü sektör olarak önemi gün geçtikçe artmaktadır. Bunun anlamı, devletin bir kısım görev ve işlevlerinin kâr amacı gütmeyen üçüncü sektöre devredilmesi ve diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de devletin örgütsel dönüşümüdür. Bu dönüşümle birlikte

bazı temel mal ve hizmetlerin sunumunun üçüncü sektöre bırakılması gerektiği ve sivil toplum kuruluşlarının politika belirleme sürecine katılımının demokratikleşme eğilimlerini de artıracağı ve böylece vatandaş beklentilerinin daha iyi karşılanacağı ileri sürülmektedir. Bu dönüşüm ayrıca yerel yönetimler açısından vatandaşlara daha yakın, daha katılımcı ve daha şeffaf bir yönetim tarzının izlenmesini, bu bağlamda toplumsal, ekonomik ve yerel aktörler ile halkı bir araya getirerek işbirliği olanakları yaratılmasını bir zorunluluk haline getirmektedir (Emini, 2009: 41).

4.1.1.2. Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü

Yapısal dönüşümün önündeki en büyük engeli oluşturan iç dinamik, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında etkinliği ve demokratikliği artıracak bir şekilde görev ve sorumluluk bölüşümü yapılmamış olmasıdır. Türk Kamu Yönetimi, hizmetlerin merkeziyetçi devlet yapısıyla yürütülmesi anlayışını benimsemiştir. Bu anlayış devletin üniter yapısını koruyacağı için benimsenmiştir. Ancak tüm ekonomik ve sosyal faaliyetlerin tek bir noktadan denetlenmesinin, gün geçtikçe büyüyen kamu bürokrasisini ağır işleyen, etkisiz ve verimsiz bir hale getirdiği ileri sürülmektedir. Bu nedenle, dünyada olduğu gibi Türkiye'de de sürekli gündemde olan adem-i merkeziyetçi politikalarla kurumlara ve yerel yönetimlere yetki devri kamu kurumlarını küçülmeye yönlendirirken yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Özellikle 1980'lerden itibaren gündeme gelen reform çalışmaları, bazı hizmetlerin yerel yönetimlere devri ve merkezi yönetimin iş yükünün hafifletilmesi suretiyle katı merkeziyetçi yapının, bürokrasinin ve bunlardan kaynaklanan verimsizliğin çözümlenmesini amaçladığı öne sürülen yeniden yapılanma hareketleridir.

Yerelleşme fikrine ağırlık veren bu hareketler nedeniyle yerel yönetimlerin yeni işlevler yüklenmesi beklenmekte ve bu durum merkez-yerel arasındaki ilişkiler ile görev ve sorumluluk paylaşımının yeniden tanımlanmasını gerekli kılmaktadır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu ve Belediye Kanunu ile merkez ile yerel arasındaki görev bölüşümü yerel lehine yeniden düzenlenmiştir. Aynı bakış açısına göre yerel yönetimlere, görev ve sorumluluklarının yeniden tanımlanması sonucu yerine getirmekle yükümlü oldukları yeni görevleri yerine getirmeleri için gerekli gelir

kaynakları da sağlanmamıştır. Yerel yönetim gelir kaynaklarının önemli bir bölümünü devlet gelirlerinden ayrılan pay oluşturmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimler mali olanakları açısından merkezi yönetime önemli ölçüde bağımlıdır. Bu bağımlılık sonucu yerel yönetimler açısından maliyet kontrolünün, küresel rekabetin de artması ile hayati bir konu haline geldiği ifade edilmektedir. Dolayısıyla küresel rekabet sonucu vatandaş beklentilerini karşılamak amacıyla kıt kaynakların etkin kullanımının sağlanması, bu çerçevede artan maliyetlerin azaltılması ve maliyetlerin yönetilmesi yerel yönetimleri reform çalışmalarına yönelten etkenlerden biridir.

Dünyadaki bütün yerel yönetimlerin az veya çok kaynak sorunu bulunduğu genel olarak kabul edilen bir durumdur. Ancak Türkiye açısından bakıldığında hizmet kalitesinde bir değişiklik olmamakla birlikte yerel yönetimler 1980'li yıllardan önce kamu harcamalarının %3'ünü yaparken bu oran 80'li yıllarda %14'e kadar ulaşmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlerde kaynak ile verilen hizmet arasında birebir bir ilişki olduğunu söylemek yerine; yerel yönetimlerin kaynaklarını kullanırken ekonomik faktörlerden çok siyasal faktörlerin etkisi altında kaldıkları, bu nedenle de hizmet önceliklerini gerçekçi toplumsal talepleri dikkate alarak etkin bir şekilde kullanamadıklarını söylemek daha doğru olacaktır (Emini, 2009: 43).

4.1.1.3. Performans Düşüklüğü

Yeterlilik, son yıllarda örgütlerin en büyük hedefi haline gelmiştir. Ekonomik durgunluk ve artan rekabetle beraber örgütler daha yeterli ve verimli olabilmek için yollar aramaya başlamışlardır. Son yıllarda yaşanan kamu işletmeciliği doğrultusundaki gelişmelerle birlikte kamusal hizmetlerde performansa ve kaliteye ilişkin hesap verme sorumluluğunun kurumsal düzeyde yerleşmesinin ve vatandaşları da kapsayacak şekilde derinlik kazanmasının gerekliliği, kamu hizmetlerinin yavaş, kalitesiz, pahalı, az çeşitli ve ulaşılması zor olarak değerlendirilmesi yerel yönetimler açısından önemli bir gündem maddesidir.

Rekabete bağlı olarak daha çeşitli mal gruplarıyla karşılaşan ve küreselleşme sonucu beklentileri değişen vatandaşlar, kamu kurumlarını hem kalite yönünden hem de ürün çeşidi ve fiyat yönünden yeni düzenlemeler yapmaya zorlamaktadır. Böylelikle benimsenen vatandaş odaklı yönetim anlayışı ile yerel yönetimler

açısından vatandaşların taleplerini göz önüne almak, belirli kalite standartlarını oluşturmak kamusal hizmet etkinliğini ve çeşitlendirmesini sağlamak ve kamu hizmeti sunumuna ve politika belirleme sürecine vatandaş katılımını sağlamak gibi konulara öncelik kazandırılmaktadır.

Bu çerçevede vatandaş beklentilerinin değerlendirilmesi amacına yönelik anketler düzenlenmesi, web sitelerinde vatandaşla iletişimi artırmaya yönelik çeşitli düzenlemelerin yapılması ve kent konseylerinin verimli çalışmasının sağlanması önemli konulardır. Aynı şekilde performans ve kalite olgularının giderek önem kazanması, buna bağlı olarak vatandaş beklentilerini en iyi düzeyde karşılayabilecek stratejilerin belirlenmesine ve alınan kararları uygulayacak yetenekli personele duyulan ihtiyacın, yerel yönetimlerde insan unsurunu ön plana çıkararak bu örgütleri, istihdam politikalarını ve eğitim içeriklerini değiştirmeye zorlaması da olumlu karşılanabilecek gelişmelerdendir (Emini, 2009: 43).

4.1.2. Dış Dinamikler

4.1.2.1. Küreselleşme

Dünyada sermaye hareketleri, piyasa ekonomisinin sorunlarını aşmak için ulus devletlerin sınırlarının dışına çıkma talebi, iki kutuplu dünyanın sona ermesi, uluslar üstü kuruluş ve anlaşmaların yaygınlaşması, bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler, reformun önemli bir dış dinamiği olarak küreselleşme eğilimlerini tetiklemiştir. Küreselleşmeyle birlikte sanayi devrimi sonrası yerleşen klasik yönetim, ulus devlet, temsili demokrasi, siyaset olguları ile bunların birbirleriyle ilişkilerini yeniden tanımlayan köklü ekonomik, sosyal, siyasal, kurumsal ve kültürel değişimler yaşanmaya başlamıştır (Toksöz, 2009: 8).

Küreselleşme süreci, devletleri hem uluslararasılaşma hem de yerelleşme yönünde etkilemektedir. Uluslararası kuruluşların yükselen önemi, iletişim olanaklarının ve kültürel ilişkilerin artması uluslararasılaşmayı hızlandırmakta, diğer taraftan küreselleşen devlet sınırlı kaynaklarla birçok işlevi yerine getirmeye zorlanmaktadır. Bu durum da devletin faaliyet alanlarını daraltarak niteliğini değiştirmekte (yol gösterici, düzenleyici devlet), devletin adem-i merkeziyetçilik ilkesi çerçevesinde yeniden düzenlenmesini beraberinde getirmektedir. Böylelikle

devletin değişen niteliği yerel yönetimleri ön plana çıkarmakta ve yerel yönetimler reformu yönlendirilmektedir.

4.1.2.2. Ekonomik Koşullar

Ekonomik koşullar açısından bakıldığında, 1970'lerde ortaya çıkan petrol kriziyle birlikte ülkelerin ekonomik performanslarının zayıfladığı ve bu suretle kamu gelirlerinin azaldığı görülmektedir. Ancak diğer taraftan ülkelerin kamu harcamaları artmaya devam etmiştir. Bu paradoksal gelişmenin bir sonucu olarak ülkelerde yaşam kalitesinin düşmesinin yanı sıra vatandaşların kamu yönetiminden beklentileri de artmıştır. Ortaya çıkan mali kriz ile refah devleti anlayışı sorgulanmaya başlamış ve refah devletinin güç kaybetmesi kamu yönetiminin niteliğinde ve faaliyetlerinde büyük bir değişimi gerekli kılmıştır.

Türkiye'de de 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin atlatılması amacıyla birtakım uluslararası kurumlardan alınan krediler ile müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş, özelleştirme, yerelleşme, merkez-yerel ilişkilerinin yeniden tanımlanması ilkelerine dayanan Neo-liberal politikaların benimseneceği taahhüt edilmiştir (Emini, 2009: 37).

4.1.2.3. Neo-liberalizm, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerelleşme

Sermayenin yeniden yapılanmasını simgeleyen küreselleşme süreci ve bu süreçte sınırlı kaynaklarla gittikçe daha çok işlev yüklenen devletlerin ekonomik sıkıntıları, kamu yönetiminin yeniden yapılanması gereksinimini beraberinde getirmiştir. Bu yeniden yapılanma, geleneksel kamu yönetimi anlayışından işletme gibi çalışan bir kamu yönetimi modelini ifade eden yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecini ifade etmektedir. Aynı zamanda Neo-liberal akımın reform paketi olarak da nitelendirilen bu süreç ile bürokrasinin hakimiyetine son verilmesi, sivil toplumun güçlendirilmesi, demokrasinin sağlanması, kamu yönetiminde verimlilik, katılım, sorumluluk ve etkinlik gibi kavramlarla ifade edilen yönetişimin hayata geçirilmesi ve küçük, şeffaf ve daha az masraflı kamu yönetimleri oluşturulması hedeflenmektedir.

Bu çalışmaların ilk ayağı minimal devlet anlayışından düzenleyici devlet anlayışına geçiş, ikinci önemli ayağı ise yerelleşmedir. Bu çerçevede söz konusu

anlayış özelleştirme yoluyla kamu personelinin ve kamu harcamalarının azaltılması ve hizmetlerin yerelleştirilmesi yoluyla devleti küçültme çabalarını içermektedir. Bu model kamu yararı yerine özelleştirme, verimlilik, etkinlik, işletmecilik yaklaşımlarını ön plana geçirmiştir. Bununla birlikte devletin kamu hizmeti üretiminin sınırlandırılması ve toplumsal ve ekonomik hayata müdahalesinin en aza indirilmesi amaçlanmış böylece çalışmaların ilk ayağı tamamlanmıştır.

Neo-liberal akıma göre yeniden yapılanma çalışmalarının diğer ayağı yönetişim ve yerelleşmenin hayata geçirilmesidir. Yerelleşmeye ilişkin en önemli gerekçe, devletin ağır bir yönetilemezlik krizi içinde bulunduğu söylemidir. Buna göre merkeziyetçi yönetim yapısının bir sonucu olarak devlet hantallaşmış ve kaynakları verimli kullanamaz hale gelerek kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde üretilememesine neden olmuştur. Kamu hizmetlerinin halka en yakın birim tarafından yerine getirilmesini amaçlayan yerelleşme olgusunun hayata geçirilmesi ile bu sorunlara çözüm üretileceği ifade edilmektedir. Yine yönetim kavramı yerine "yönetişim" kavramının yerleşmesiyle birlikte, "insanları idare etme" anlayışı yerine "ortaklaşa sorun tanımlama, çözme" yaklaşımlarının ön plana çıkacağı ve merkeziyetçi yönetim yapısından kaynaklanan sorunların aşılacağı varsayılmaktadır (Emini, 2009: 38).

4.1.2.4. Uluslararası Aktörler ve Yasal Düzenlemeler

Uluslararası aktörler ve yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerde reform çalışmalarını gündeme getiren önemli bir dış dinamiktir. Bu düzenlemeler devletler için oyunun kurallarını yeniden belirlemekte, yeni yaklaşım ve stratejilerin üretilmesini ve uygulanmasını gerektirmektedir. Türkiye açısından bakıldığında AB ile uyum sürecinin doğurduğu bazı yükümlülüklerin yanı sıra IMF, OECD, Dünya Bankası gibi ulus aşırı küresel aktörlerin sunacakları mali destek karşılığında öne sürdükleri çeşitli istikrar ve yapısal uyum programları da reform yükümlülüklerini gündeme getirmektedir.

Türkiye'de Avrupa Birliği'ne giriş süreci ve Avrupa yönetsel alanına uyum çabaları yerel yönetimler reformuna ilişkin politika belirleme sürecini önemli düzeylerde etkilemektedir. Türkiye açısından Avrupa Birliği'ne uyum programı kapsamında birçok yasal düzenleme gündeme gelmiştir. Örneğin dünyada kalite

güvence sistem standartları ve çevre yönetimi standartları Türkiye açısından bakıldığında yasal zorunluluk dolayısıyla benimsenmektedir. Her alanda belirli bir standardı yakalamış olan AB'ye üye olmayı amaçlayan Türkiye hem özel sektör hem kamu sektörü ve hem de üçüncü sektör bazında AB'ye uyum için çeşitli düzenlemelerle değişme zorunluluğu içindedir. Bu düzenlemeler ile katılım ortaklığı belgesi ile teyit edilen ekonomik ve siyasi koşullar ile AB müktesebatına uyumu öngören Kopenhag Kriterlerinin hayata geçirilmesi planlanmaktadır.

Bunun dışında Avrupa Yerel Yönetimler Şartı ve Maastricht Anlaşması Türkiye'de yerel yönetimlerin yeniden tanımlanması açısından önem taşıyan yükümlülüklerdir. Türkiye'nin 1988 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, "yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" görüşünden hareketle hazırlanmıştır. 1993 yılında yapılan Maastricht Anlaşması'ndan itibaren ise yerinden yönetim, Avrupa Birliği tarafından farklı bir biçimde tanımlanmaya başlanmıştır. Bu kapsamdaki tanıma göre, yerinden yönetim "özerk birimlerin kendi kendini yönetme usulü" dür. Bu bakış açısı, AB dilinde subsidiarite olarak adlandırılmıştır. Bu ilke çerçevesinde yerelleşme ile sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında görevin kapsamı ve niteliği, etkinlik ve ekonomi ilkeleri göz önüne alınmak kaydıyla, kamu hizmetinin halka en yakın birim tarafından verilmesi ve yerel halkın beklentilerinin en iyi şekilde karşılanması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede Türkiye'de son dönemde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu'nun amacı, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde siyasetin müdahalesinden uzak bir idare yaratılması için çalışmalar yapan Avrupa Komisyonu tarafından, yetkilerin ve görevlerin merkez, il, anakent ve belediye arasında bölüşülerek performansın artırılması olarak algılanmıştır (Emini, 2009: 39).

Kamu maliyesi açısından sıkıntılı bir durumda olan Türk hükümetleri dış finansman sağlamak amacıyla uluslararası aktörlerin beklentilerine uygun düzenlemeler yapma gereği duymaktadır. Dünya Bankası ve IMF, 1970'lerde istikrar ve yapısal uyum programlarına yönelmişlerdir. Bu programların amaçlarından makroekonomik istikrarın sağlanması ağırlıklı olarak IMF, yapısal uyumun

sağlanması ise ağırlıklı olarak Dünya Bankası tarafından desteklenmektedir. Dünya Bankası'nın etki alanı zaman içerisinde artmış ve Türkiye, ilk yapısal uyum kredisini (SAL) 1981 yılında almıştır. Dünya Bankası ayrıca ülke destek stratejisi (CAS) adlı bir uygulamayla Türkiye dahil, kredi verdiği çeşitli ülkelerdeki yapısal ve sosyal yapılanmayı takip etmektedir. Türkiye için hazırlanan ülke destek stratejisi anlaşmasının amaçları, temel reformların uygulanması için destek verilmesi, kriz ortamına girilmesi riskinin azaltılması ve AB üyelik sürecinde karşılaşılan ekonomik zorluklar konusunda yardımcı olunmasıdır. Devletin işlevini ve konumunu yeniden tanımlamaya yönelik bu anlaşma, koşullu bir krediyi içermekte ve IMF stand-by anlaşmalarıyla da paralellik göstermektedir. Süreç IMF tarafından devletlerin izleyecekleri reform politikalarına yönelik taahhütlerini içeren niyet mektupları aracılığı ile yürütülmektedir (Emini, 2009: 39).

Türkiye'de kamu yönetimi reformu politikalarının desteklenmesini amaçlayan bir başka Dünya Bankası uygulaması belirli düzenlemelerin yapılmasını şartıyla sağlanan PFPSAL (Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi)'dır. Bu uygulamalar ile dünya çapında devletin işlevlerinin yönetişim, yerelleşme, hesap verebilirlik ilkeleri çerçevesinde yeniden tanımlanması gündeme gelmiştir. Bu çerçevede uzun zamandır merkeziyetçi bir eğilime sahip olan Türkiye'de Dünya Bankası tarafından gündeme getirilen yönetişim ve yerelleşme olguları ulaşılması gereken bir hedef olarak gösterilmektedir.

OECD, üye ülkelere politika deneyimlerini karşılaştırma, ortak sorunlarına çözüm arama ve ulusal ve uluslararası politikalarda eşgüdüm sağlama platformu sağlamakta ve üyesi olan ve olmayan ülkelerdeki reform sürecini desteklemektedir. Örgüt, 1990 yılında oluşturulan Kamu Yönetimi ve Yönetişimi Departmanı (PUMA) aracılığı ile düzenleyici reformların yürütülmesini, 1992 yılında oluşturulan Yönetim ve Yönetişimdeki İlerlemelerin Desteklenmesi Programı (SIGMA) aracılığı ile üye ülkelerde Neo-liberal politikaların hayata geçirilmesini amaçlamakta, Asya-Pasifik Ekonomik İşbirliği (APEC) ile ise Asya ülkelerine düzenleyici reformlarla ilgili tavsiyelerde bulunmaktadır (Emini, 2009: 40).

OECD, Türkiye'deki yerel yönetimler açısından sorunlu alanları merkezi idare ve yerel yönetimler arasında uygun olmayan görev dağılımı, yerel yönetimlerin mali

kaynaklarının yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, merkezi yönetimin gereksiz vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılım yetersizliği ve merkeze aşırı bağımlılık şeklinde sıralamış, yerel yönetimlerin yetki devri ile güçlendirilmesinin önemi üzerinde durmuştur.

Türkiye'de yerel yönetimler reformu Birleşmiş Milletler'in de etkisi altındadır. Birleşmiş Milletler bu sürece Agenda 21 programı ile dahil olmuştur. Bu programın bir parçası olan Yerel Gündem 21 projesi ile proje kapsamına alınan elliye yakın belediyede Kent Konseyleri kurulması amaçlanmış, proje halkın katılımı yerine konseylere özel sektörün ortak olarak kabul edilmesi üzerinde yoğunlaşan hedefle yerel yönetişim uygulaması olmaya dönüşmüştür.

4.1.2.5. Toplumsal Dinamikler

Uluslararası aktörler ve akımların yanı sıra dünya nüfusunun hızla artma eğilimi göstermesi ve kırsal kesimden geçiş süreci yaşanması bu süreçle birlikte ekonomik, siyasi ve idari yapıda meydana gelen sonucunda kent ve kentleşmenin niteliğinin değişmesi, okuma-yazma oranları, üniversite sayıları ve bu okullardan mezun olanların sayısı, nüfus piramidinin yapısı gibi hususlar, vatandaşların ihtiyaç ve alışkanlıkları üzerinde etki yapabilmekte ve dolayısıyla yerel yönetimler bu etkiler doğrultusunda artan görev ve sorumluluklarını daha iyi yerine getirebilmek amacıyla reform çalışmaları yapmak zorunda kalabilmektedirler. Bunun dışında küreselleşme sonucu kamu yönetimini karşılaştırmalı bir perspektiften öğrenme imkanına kavuşan vatandaşların bilinç düzeyi yükselmekte ve kamu yöneticileri vatandaşları etkileyecek kararlarında değişiklik yapmak durumunda kalabilmektedir.

Ayrıca demokrasi anlayışındaki gelişmeler, AB ile bütünleşme çabalarının yarattığı baskı ve toplumsal yapıda meydana gelen gelişmeler vatandaşların daha kaliteli ve etkin bir kamu hizmeti beklentilerini artırmaktadır. Yine bilgi ve iletişim teknolojisinde meydana gelen gelişmeler, yeni teknolojiler ve e-devlet uygulamaları sayesinde dünyada bilgi ve veri iletişimi konusunda sınırlar ortadan kalkmakta, insan sermayesinin önemi artmakta ve bu durum tüm örgütleri değişime zorladığı gibi devletleri de yeni bir takım politikalar izlemeye yöneltmektedir. Bu çerçevede söz konusu politikaların yerel uygulayıcıları olarak yerel yönetimlerin bu gelişmelere

uyum sağlaması amacıyla yeniden yapılandırılması gündeme gelebilmektedir (Emini, 2009: 41).

4.2. Yerel Yönetimler Reformu Kapsamında Yapılan Kanunlar

Topluluk Müktesebatı, AB'nin temel kavramlarından biridir ve AB üye devletlerinin birbirlerine karşı hak ve ödevlerini açıklar. Tüm antlaşmalar, Avrupa kanunları, bildirileri, ilke kararları, Avrupa meselelerine ilişkin uluslararası anlaşmalar ile Adalet Divanı tarafından alınan kararlar müktesebatın parçasıdır. Üye devletler, Topluluk Müktesebatını bütünüyle kabul etmek ve AB üyesi olduklarında ulusal mevzuatlarına dahil etmiş olmak zorundadır. Bu nedenle müktesebat, AB üyeliği için gerekli olan dönüşüm sürecini ayrıntılarıyla planlar. Ayrıca, ulusal mevzuatı Topluluk Müktesebatına uyarlama süreci, tam üyelik verildiği zaman başlamaz; aksine, katılım öncesi sürecin de önemli bir parçasıdır. Bunun kendisi, zaman alıcı olsa da katılım öncesi ülkeler için dönüştürücü bir süreçtir ve her iki taraftan - AB ve söz konusu katılım öncesi ülke - taahhütler gerektirir. Topluluk Müktesebatı, AB entegrasyonu yönünde ilerleyen Türkiye gibi bir ülke için kritik önem taşır. Türkiye'de devam eden katılım öncesi sürecin bir parçası olarak, ulusal mevzuatı Topluluk Müktesebatı'na yakınlaştırmak ve uygulamak amacıyla, farklı alanlarda birçok reform programı başlatılmıştır.

Yerel yönetimlerin yapıları, işlevleri ve sorumlulukları, bu dönüşüm sürecinin temel odak noktalarından biridir. Bu amaçla ülkemizde 2003 yılında hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve devamında 2004 yılında kabul edilen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve 2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile yeniden yapılanma çalışmalarına hız verilmesi amaçlanmıştır.

Bunların yanında çalışmamızda ayrı birer başlık olarak ele almadığımız ancak yeri geldikçe bahsettiğimiz 2008 yılında yapılan "5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" ve 2012 yılında yapılan "6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik

Yapılmasına Dair Kanun" ile Yerel Yönetimler Reformu ile başlayan süreç desteklenmiştir.

Bu kanunlarla beraber yerel yönetimlere verilen görev, yetki ve sorumluluklara baktığımızda Türkiye'nin Avrupa Birliği mevzuatını büyük ölçüde dikkate alarak, yerel yönetimlerin mevzuata uyum sağlaması adına çok ciddi adımlar atıldığını görmekteyiz. Her ne kadar yeniden düzenlenen görev, yetki ve sorumluluklar belli başlıklar altında sınıflandırılmasa da maddeler tek tek incelendiğinde, mutlaka AB mevzuatının yerel yönetimleri ilgilendiren herhangi bir konusuyla alakalı olduğu görülmektedir.

4.2.1. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

20. yüzyılın son yıllarında dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile bunları yerine getirirken uygulayacağı yöntemler ve oluşturacağı kurumsal yapılar tartışma konusu haline gelmiş, toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, daha küçük ancak daha etkin bir kamu talebi dile getirilmiştir.

Dünyada yaşanan bu gelişmeler ve çeşitli ülkelerde yaşanan tecrübeler ışığında kanunun genel gerekçesinde de ifade edildiği üzere ülkemizi 21. yüzyılda çağdaş bir yönetim zihniyetine ve yapısına kavuşturmak amacıyla Kamu Yönetimi Temel Kanunu hazırlanmıştır. Yine kendi ifadesiyle kanunun amacı, katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının çağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir. Kapsamı ise merkezi idare ile mahalli idareler ve bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşları olarak belirlenmiştir.

Bu kanun ile (Özata, 2012: 36-37);

-Kamuda ilk kez bütün kamu kurumlarının uyması gereken temel ilkeler bir bütün olarak ortaya konmakta,

-Kamuda katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkililik, hizmetlerin sonucuna odaklılık, insan haklarına saygı, bürokratik işlemlerde ve mevzuatta sadelik, bilgi teknolojilerinden yararlanma, vb. ilkeler uygulanabilir hale getirilmekte,

-Teşkilat yapıları yatay organizasyon ve yetki devri esası uyarınca yeni ve etkin bir çerçeveye kavuşturulmakta,

-Bakanlıklar ve kuruluşlar arasındaki görev dağılımı netleştirilerek mükerrerliklerin önlenmesi öngörülmekte,

-Gereksiz hale gelmiş kuruluşların veya işlevlerin tasfiyesi veya uygun birimlere devri gündeme getirilmekte,

-Merkezi idare ile mahalli idareler arasında yetki ve görev paylaşımı netleştirilerek, merkezi idarenin stratejik düzeyde etkinliği artırılırken, mahalli idarelerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynakları genişletilmekte,

-Devletin asli hizmetleri dışında bakanlıkların taşra teşkilatı ortadan kaldırılarak yerel ve yerinden yönetim birimleri güçlendirilmekte,

-Kamuda stratejik yönetim anlayışı benimsenmekte ve kaynak tahsisi mekanizmaları ile ilişkisi kurulmakta,

-Denetim sistemi performans esaslı ve iç denetim boyutu güçlendirilmiş hale getirilmekte,

-Halk denetçisi (kamu denetçisi) mekanizması dahil olmak üzere kamuoyu denetimi güçlendirilmektedir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile öncelikle kamu hizmetlerinin amacı ve temel ilkeleri ortaya konmakta, merkezi idare ve mahalli idareler reformu için gerekli hukuki altyapı oluşturulmakta, bu kapsamda merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki işbölümü netleştirilmektedir. Merkezi idarenin genel yetkileri ele

alınırken, hizmetlerin verimli ve merkezi idare ile mahalli idareler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesi konusuna dikkat çekilmektedir. Yine, kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak, hizmet ve işlev kapasitelerini geliştirmek de merkezi idarenin genel yetkileri içinde ele alınmaktadır.

Bu genel çerçeve içinde hazırlanan Kamu Yönetimi Temel Kanunu yeni ve kapsamlı bir perspektif içinde kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecini başlatmak ve bu sürece rehberlik etmek üzere hazırlanmıştır. Kamu yönetimi zihniyetinde, yaklaşımında ve yöntemleri ile organizasyon yapısında köklü değişiklikler öngören kanun; kapsamlı bir çerçeve ve uzun vadeli bir perspektif içinde, merkezi idare ve mahalli idarelerde "iyi yönetişim" ilkelerini hayata geçirmeyi hedeflemektedir (Kalko, 2010: 132).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile yeniden yapılanma süreci bitmemekte, tam aksine başlamış olmaktadır. Tüm bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların bu kanunda ifade edilen anlayış ve yapı çerçevesinde kendi kuruluş kanunlarını ve kamu hizmetleri ile ilgili diğer kanunları gözden geçirmeleri gerektiği de ifade edilmektedir. Bütün bu süreçte kamu yönetiminde bütünlük ilkesinin korunarak merkezi yapılar ile mahalli idareler arasında tamamlayıcı bir anlayış ile işbirliği ve koordinasyona azami önem verilerek; Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarının yenilenmesinin kapsamlı bir yeniden yapılanmanın temelini oluşturacağı belirtilmiştir.

Kanunu genel olarak incelediğimizde ise üç temel değişiklik dikkatimizi çekmektedir (Özata, 2012: 38-39). İlki merkezi idare ile yerel yönetimler arasında yetki ve görevlerin yeniden dağılımıdır. Kanunda "...Kamu kurum ve kuruluşlarında görev, yetki ve sorumluluklar, hizmetten yararlananlara en uygun ve yakın birime verilir." hükmü yer almakta, bu hüküm ile kamusal hizmetler yerele devredilmektedir. Bu çerçevede, yerel mahiyette olan ve özel teşebbüs tarafından görülmeyen tüm hizmetlerin yerel yönetimlere devri esas olmakta, sağlık, sosyal yardım, çevre, imar, turizm gibi merkezi idarenin görev alanında sayılan pek çok hizmetin yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir. Ayrıca

kanun merkezi yönetime uygun gördüğü bazı yatırımları yerel yönetimlere yaptırma ve yerel yönetimlere de bazı yatırımlarını bedelleri ödenmek şartı ile merkezi yönetime yaptırma olanağı sağlamaktadır. Bu düzenlemeler yapılırken yerel yönetimlerin yeni bürokratik ve hantal kuruluşlara dönüştürülmemesine dikkat çekilmekte, görev taksimatının sağlıklı işleyebilmesi için yerel yönetimlere görevleri ile orantılı bir gelir sağlamak gerektiği de kabul edilmektedir.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi konusunda hem merkezi idare hem de yerel yönetimler boyutunda benimsenen piyasacı yaklaşım kanunun ikinci temel değişikliğini ortaya koymaktadır. Sürekli gelişim, katılımcılık, düzenleyici etki reformu, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, beyana güven, şeffaflık, müşteri odaklılık, tasarruf, hizmette yerellik, performans ölçümü ve denetimi, bilgi teknolojilerinden etkili ve yaygın yararlanma, kaynakların etkili ve verimli kullanımı, işbirliği gibi ilkelerle daha çok işletme yönetimini anımsatan ve yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir anlayış ortaya koyulmaktadır (Nacak, 2007: 128). Ayrıca kamu hizmetlerinin kamu tüzel kişilerinden başka, diğer örgütlere ve özel sektöre gördürülebileceğinin kanunda kararlaştırılması, kamuda özel sektörün ağırlığının artacağının ve özel sektörün kamu hizmetlerinde daha fazla görüleceğinin işaretini vermektedir. Böylece hem devlet ve kamu yönetimi küçülmekte, merkezi yönetim sınırlandırılmakta, hem de yerel yönetimler ve sivil toplum güçlendirilmekte ve genel olarak serbest piyasacılık temel yaklaşım olarak benimsenmektedir (Kalko, 2010: 132).

Kanundaki üçüncü temel değişiklik ise kamu denetim sisteminin yeniden düzenlemeye tabi tutulmasıdır. Yönetsel anlamda kamu denetim sistemi tümüyle yeni baştan düzenlenmekte, ayrıca halk denetçiliği kurumuna da yer verilmektedir. Kanunda kamu kurum ve kuruluşlarında iç ve dış denetim yapılması benimsenmiştir. İç denetim, hataların önlenmesi, risklerin belirlenmesi, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılan denetim türüdür. Dış denetim ise, kamu kurum ve kuruluşlarının hesap verme sorumluluğu içerisinde tüm faaliyet, karar ve işlemlerinin, kurumsal amaç, plan ve kanunlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi sürecidir. Kamu kurum ve kuruluşlarının iç ve dış denetimi genel olarak; hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimini kapsamaktadır (Özata, 2012: 40).

Görüldüğü gibi kamu yönetimini son derece radikal bir biçimde yeni baştan tasarlamakta olan kanun kamu yönetiminin temel ilkelerinden başlayarak merkezi ve yerel yönetimler arasında görevlerin dağılımına varıncaya kadar önemli dönüşümler getirmekte, kamu denetim sistemi tümüyle yeni baştan düzenlenmekte, işte tam da bu noktalarda eleştirilere konu olmaktadır. Buna göre, gerçekleştirilmeye çalışılan son reform, Türk devlet yapısını ve yönetsel sistemini AB'nin ve diğer küresel finans çevrelerinin talepleri doğrultusunda yeniden yapılandırmaktadır. Ancak, aynı süreç küresel ekonomik aktörlerin ulusal alandaki varlığını ve etkinliğini kolaylaştırdığı için küreselleşmeci özellikler de taşımaktadır. Bu nitelikleriyle de aslında son yıllarda bütün dünyada yaşanan globalleşmeci ya da küreselleşmeci eğilimlerle örtüşmekte ya da benzeşmektedir. Bu kanun, küresel reform politikasının hem ilkelerini hem de kavram-kurum ağını tartışmaksızın olduğu gibi kabul etmiştir (Özata, 2012: 41).

Bu çerçevedeki eleştirilerin yeni kamu yönetimi anlayışına getirilen eleştirilerle benzerliği dikkati çekmektedir. Ancak bir dünya görüşü olarak yeni kamu yönetimi anlayışının elbette bütün önermelerinin doğru olması mümkün olmadığı gibi tamamen yanlışlanabilirliği de mantıklı değildir. Yani, bir yönetim tekniği olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yapısal-fonksiyonel olarak yeniden yapılandırılmasını ya da bu anlamda farklı kategorilerde evrensel standartlar oluşturulmasını küreselleşme ve AB' ye girişe karşı durma çerçevesinde tamamen reddetmek, Türk kamu yönetiminin kemikleşmiş sorunlarına bir katkı sağlamayacaktır. Bunun yerine kavramları ve olguları bir realite olarak fırsat-tehdit analizi çerçevesinde analiz etmek daha sağlıklı bir yaklaşım olacaktır.

Tüm eksikliklerine rağmen Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile yeni kamu yönetimi anlayışı ve yönetişim dinamikleri ile paralel olarak; yerel yönetimi yalnızca sınırlı hizmetler üreten bir yapı ve merkezi hükümetin uzantısı olarak gören anlayıştan, yerel demokrasinin ve kentli hakların gerçekleştirilmesinin baş aktörü, özerk, demokratik, katılımcı saydam olması gereken bir kurum nitelemesine doğru geçilmiştir (Arslan, 2009: 103). Bu yönüyle de Türk yerel yönetim sisteminde merkez-yerel yönetim ilişkilerine hakim olan geleneksel eğilimleri, yerel yönetimlerin idari, siyasi ve mali açılardan merkezi yönetim karşısındaki geleneksel ikincil durumunu değiştirme ve çağdaş formlara uygun, yerel yönetimlerin görev,

yetki ve kaynak açısından daha güçlü ve işleyiş açısından daha katılımcı ve demokratik olduğu bir kamu yönetimi anlayışına geçişi sağlama açısından bir başlangıç olabilir. Getirilen (getirilmeye çalışılan) düzenlemelerde, merkezle yerel yönetimler birbirlerinin alternatifi olarak görülmemekte, aralarında görev bölüşümü ve dağılımı vurgulanmaktadır. Özerklik Modeli ve Temsilci Modeli değil, Ortaklık Modelinin etkisi hissedilmekte ve bunun doğal bir uzantısı olarak, yerinden yönetimlerin güçlü kurumlar olduğu birçok Avrupa ülkesinde görülen genel yetki ilkesine yer verilmektedir. Böylece, yerel yönetimler, yasaların başka kurumlara bırakmadığı her türlü yerel hizmet ve görevi yapabileceklerdir (Özgür ve Kösecik, 2005: 11). Bu yönde yapılan düzenlemelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile getirilen ilkelere ve Maastricht Antlaşması'nın önemli bir yönünü oluşturan Subsidiarite ilkesiyle uyumlu olduğu ifade edilebilir.

Kamu Yönetimi Temel Kanunu, eksikliklerine rağmen bu yönde önemli ve şimdiye kadar atılamamış adımları içermekte ve sürekli olarak söylenen ama bir türlü gerçekleştirilemeyen reform çalışmalarının tümünü kapsayan bir nitelik taşımaktadır. Bu durum kanuna yönelik tepkileri artırmış, eleştiriler yapıcı olmaktan çok bazen "yapılmış olmak için yapılan" ya da ideolojik önyargıların tetiklediği eleştiriler olmuştur. Ulus devlet yapısının önemli ölçüde tartışılır hale geleceği, bu kanunun federal yapının temel taşları olacağı, geleneksel devlet anlayışının ortadan kalkacağı, yönetim anlayışının geleneksel ilkelerine ters düştüğü, kamu hizmeti ve kamu yararı kavramlarının özüne aykırı olduğu, sosyal devlet anlayışının tamamen ortadan kalkacağı, bakanlıkların taşra teşkilatlarının kaldırılarak hizmet koordinasyon ve denetim görevlerinin yok edildiği, halk denetçisi kurumunun yeni bir kavram ve uygulama karmaşasına yol açacağı, idarenin bütünlüğünün zedeleneceği yönünde eleştiriler bu türden eleştiriler olup kanunun ülkenin bölünmesiyle dahi ilişkilendirildiği olmuştur. Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların Türkiye'deki reformlara mali ve teknik destek sunması ise reformlara şüpheci yaklaşımları daha da artırmıştır.

3 Kasım 2003'te "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" başlığı ile merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve sorumlulukları yeniden belirleyen tasarı kamuoyuna açıklandı. Daha sonra üzerinde bazı değişiklikler yapılarak 29 Aralık 2003'de

TBMM'ye sunuldu. Tasarı, 14 Ocak 2004'de İçişleri Komisyonu ile Plan ve Bütçe Komisyonu, 15 Ocak 2004'de de Anayasa Komisyonu'nda ele alındı. Ana Muhalefet Partisi üyeleri topluca muhalefet şerhi koydu ve tasarıyı reddetti. Ancak bazı değişiklikler yapılmak suretiyle AK Parti'li üyelerin oylarıyla tasarı komisyonlarda kabul edildi. TBMM Genel Kurulu'nda, 18 Şubat 2004 tarihinde başlanan tasarı üzerindeki görüşmeler, aralıklarla 15 Temmuz 2004'e kadar sürdü. Tasarı bazı maddelerinde yapılan değişikliklerle kabul edildi. Yeni ismiyle 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 3 Ağustos 2004 tarihinde, Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edildi. Cumhurbaşkanı Sezer, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için, yasayı TBMM'ye iade etti. (Memişoğlu, 2006: 85).

İade tezkeresinde;

1. Kamu Hizmetleri Açısından Yerel Yönetimlerin Genel Görevli, Merkezi Yönetimin Özel Görevli Sayılması,

2. Kişilerin Hak ve Özgürlüklerini Kullanmalarının Önündeki Engelleri Kaldırmak,

3. Kamu Hizmetlerinin Yerine Getirilmesinde ve Bu Hizmetlerden Yararlandırmada Ayrımcılık,

4. Kamu Hizmetlerinin Özelleştirilmesi,

5. Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurt Dışı Hizmetlerinin Görülme Biçimi,

6. Kamu Yönetiminde Denetimin Zayıflatılması, Nitelik Değiştirmesi, Dış Denetimin Sayıştay'a Bırakılması,

7. Personel İle İlgili Düzenlemeler,

8.Yüksek Denetleme Kurulunun Kaldırılması konuları ile ilgili düzenlemelerde anayasaya aykırılık bulunduğu belirtilmiştir (Özata, 2012: 42).

Sonuç olarak ise; kamu yönetiminde yeniden yapılandırma gereksinimi olduğunun yadsınamaz bir gerçek olduğu, kamu yönetiminin hızlı, etkili ve verimli biçimde çalışması ve nitelikli hizmet üretmesi için gerekli düzenlemelerin yapılmasının zorunlu duruma geldiği ifade edilmiş, ancak, yapılacak düzenlemelerin ülke ve ulus birliğini, üniter devlet yapısını, merkezi yönetim-yerel yönetim dengesini zedelememesine, anayasal ilkelere, kamu yararına ve kamu hizmetinin gereklerine uygun olmasına özen gösterilmesinin de yaşamsal önem taşıdığı belirtilmiştir.

Kanuna karşı başından beri kamuoyu tarafından yürütülen bu tür eleştiriler cumhurbaşkanı tarafından da paylaşılıp iade tezkeresinde dile getirilince AK Parti Hükümeti bu kanunda ısrarcı olmamış ve tekrar meclis gündemine almamıştır. Reformun genel çerçevesini oluşturan bu yasanın yürürlüğe girmemesi reformla ilgili stratejik bir sorun doğurmuştur. Çünkü Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu bu yasa temelinde hazırlanmıştır. Özellikle de merkezi idarenin görevlerinin sayılması ve geri kalan hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi bu gelişme sonucu gerçekleşememiştir. Daha sonraki aşamalarda Belediye ve İl Özel İdaresi Yasalarındaki ‘‘genel yetki’’ düzenlemesinden vazgeçilerek bu idarelerin görevlerinin sayılması, genel yetkili yönetimin merkezi yönetim olarak devam etmesi yoluna gidilmiştir.[6]

4.2.2. İl Özel İdaresi Kanunu

İl özel idarelerinin kuruluş ve görevlerine ilişkin ilk esaslı düzenleme 1913 yılında geçici bir kanun olarak yürürlüğe konulan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati’dir. 1987 yılında, 3360 sayılı Kanunla adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir (Hatipoğlu, 2007: 133). T.C. tarihi boyunca kamu yönetiminde gerçekleştirilen birçok değişim ve gelişime rağmen aynı çabalar mahalli idareler, dolayısıyla il özel idareleri konusunda gösterilememiş, bunun sonucunda bu idareler kendilerinden beklenen hizmetleri başarıyla yerine getirecek yeterli bir kurumsal yapıya kavuşamamıştır. İl özel idarelerinin özerk kurumlar olmaktan ziyade eğitim,

[6] Mevcut durumda merkezi yönetim, devlet tüzel kişiliğinin ana gövdesi olarak genel yetkilidir; görevleri sayılıp sınırlandırılmaz. Merkezi yönetim birincil, yerel yönetim ikincil olandır. Kanunda benimsenen yerellik yaklaşımı, federal örgütlenmelere uygun yapısıyla, üniter örgütlenmeyi temsil eden mevcut merkeziyetçilik yaklaşımının tersidir.

sağlık, bayındırlık, imar ve diğer mahalli hizmetleri karşılayan ve merkezi idareye tabi kurumlar oldukları anlayışı, bu kurumların aşırı bir vesayet ve kontrol altında tutulmalarına neden olmuştur. İdari vesayet, özel idarelerin organları, teşkilatı, personeli, işlemleri ve bütçesi dahil olmak üzere pek çok alanı kapsar duruma gelmiştir.

İl özel idareleri, mahalli idare özerkliğinin gerektirdiği bağımsız karar alma, açıklık ve katılımı sağlama mekanizmalarına sahip olmadıklarından demokratik nitelikleri zayıf kurumlar olarak varlığını sürdürmüştür. Anayasanın 127. maddesinde "mahalli müşterek" ihtiyaçların mahalli idarelerce karşılanacağının hükme bağlanmasına karşılık yasal düzenlemelerde bu ilkeye yeterince uyulmamıştır. Bu nedenle, il özel idareleri mahalli kamu hizmetleri alanında çağdaş eğilimlerin aksine hiçbir zaman genel yetkili olamamış, gelirleri görevlerini karşılamaktan uzak olmuş; kurumsallaşamamışlardır. Bu dönemde yönetim kapasiteleri zayıf kalmış, etkin ve verimli hizmet sunamamışlardır (Şen, 2009: 112).

20. yüzyılın son yıllarında ortaya çıkan, neyin nasıl yapılması gerektiğinden hareketle, devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerindeki gelişmelerle de uyumlu olarak yönetimde zihniyet değişimi ile birlikte özel idarelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin mevzuat alt yapısının yenilenmesi zorunlu hale gelmiştir**.**

İl Özel İdaresi Kanunu'nun genel çerçevesi devletin üniter yapısına, Anayasamızda yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandırılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile ülkemizin adaylık sürecinde bulunduğu Avrupa Birliği'nin mahalli idarelere ilişkin genel yaklaşımı da kanunda dikkate alınan diğer hususlardır. Bu düşüncelerin bir sonucu olarak, mahalli idarelerin temel değerleri olan demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik ilkeleri kanuna yansıtılmaya çalışılmıştır.

Kanunun genel gerekçesinde; "Yerinden yönetim ilkesinin bir gereği olan özerklikten anlaşılması gereken; mahalli idarelerin kanunlarla verilen görev ve hizmetleri kendi organlarının kararıyla ve kendi sorumlulukları altında yerine getirmeleridir. Katılım, idarelerin demokratikleştirilmesini; etkinlik ise kamu yönetiminde yaşanan değişime uygun olarak etkili, verimli ve hizmet odaklı bir yönetim kurulmasını ifade etmektedir. Verimlilik, etkinlik ve yönetimin

demokratikliği birbiri ile çatışan değil birbirini tamamlayan kavramlardır" ifadelerine yer verilmiştir (Özata, 2012: 44).

Kanun ile getirilen düzenlemeleri dört grupta toplamak mümkündür (Özata, 2012: 45):

-İl özel idarelerinin kurulması, görev ve yetkileri,

-Bu idarelerin organları ve teşkilatı,

-İl özel idaresi yönetimine ilişkin ilke ve esaslar,

-Merkezi idare ile il özel idareleri arasındaki ilişkiler.

İl özel idaresinin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemek amacıyla hazırlanan "İl Özel İdareleri Kanun Tasarısı", 3 Mart 2004'de TBMM'ye sunuldu. Tasarı, 14 ve 28 Nisan 2004 tarihlerinde İçişleri Komisyonu'nda, 26 Nisan 2004'de Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda ele alındı ve üzerinde bazı değişiklikler yapıldı. Daha sonra Plan ve Bütçe Komisyonu'na giden tasarı, Komisyon tarafından oluşturulan Alt Komisyon'da görüşüldü. Alt Komisyon'un İçişleri ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarının önerilerini de dikkate alarak hazırladığı metin, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 1, 3, 8 ve 9 Haziran 2004 tarihli toplantılarında görüşüldü ve bazı değişikliklerle kabul edildi (Özata, 2012: 45).

TBMM Genel Kurulu, İl Özel İdaresi Kanun Tasarısı'nı, 23 Haziran 2004 tarihinde görüştü ve değişikliklerle kabul etti, akabinde tasarı Cumhurbaşkanlığına gönderildi. 5197 Sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu", 10 Temmuz 2004 tarihinde, Cumhurbaskanı Ahmet Necdet Sezer tarafından kısmen veto edildi. Cumhurbaşkanı Sezer, 5197 sayılı Yasa'yı, 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45,47, 52. ve geçici 1. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için TBMM'ye iade etti. Cumhurbaşkanının, Kanuna itiraz gerekçelerini şöyle özetlemek mümkündür (Özata, 2012: 46):

- İl halkı yanında "il"in yerel gereksinmelerinin de il özel idarelerince karşılanacağı öngörülerek bu idarelerin ilin genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlaması yapılmaktadır.

- İl özel idarelerine ilk kez “idari ve mali özerklik” tanınmaktadır.

- Özel idarelere verilen görevler genel ve soyut bir biçimde tanımlanmaktadır.

- Valiliğin gücü zayıflatılmakta, vesayet daraltılmakta, il genel meclisi “özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek yerel bir meclise” doğru gitmektedir.

- İl özel idareleri “genel yetkili” organlara dönüşmektedir.

- “İdari vesayet yetkisi, il özel idarelerinin tüm eylem, işlem ve etkinliklerinin merkezi yönetimin denetiminde olmasını; bu bağlamda yasada belirtilen il genel meclisi kararlarının valinin onayına bağlı tutulmasını gerektirmektedir. İncelenen yasada idari düzenleme bu gereğe uygun düşmemektedir.

- Yetkileri zayıflayan vali, devletin ve hükümetin ildeki temsilcisi olmasına karşın, gücünü ve yetkisini yitirmektedir.

Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer tarafından 3, 6, 7, 10, 11, 13, 15, 18, 25, 35, 45, 47, 52. ve geçici 1. maddeleri ile ilgili TBMM’ye iade edilen 5197 sayılı Yasa, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nda 8 Şubat 2005’de tekrar görüşüldü. Komisyon veto edilen 3, 6 ve 10. maddeleri tümüyle değiştirdi, 15. maddede ise bir ibare değişikliği yaptı. Cumhurbaşkanının İl Özel İdaresi Kanunu’nu geri gönderme gerekçesinde; eğitime ilişkin tüm hizmetlerin il özel yönetimlerin görevi içine alındığı ve böylece eğitim hizmetleri bakımından il özel idarelerinin genel yetkili kılındığı, merkezi yönetimin eğitim hizmetleri bakımından özel yetkili olmasının Anayasa’ya aykırı olduğu belirtilmişti. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda madde yeniden düzenlenerek “eğitim” ibaresi “ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde” ibaresi şeklinde değiştirildi. Cumhurbaşkanının geri gönderme gerekçesinde kanuni dayanağı bulunmayan, mevzuatımızda yer almayan halk denetçisi ile ilgili 10. Maddenin (k)bendinin Anayasaya aykırı olduğu belirtilmekte idi. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda halk denetçisi ile ilgili (k) bendi madde metninden çıkarıldı. 3. maddenin (a) bendinde yer alan "il ve il sınırları içindeki

halkın" ibaresinin il özel idarelerini genel yönetimle ilgili konuları da kapsayacak biçimde genel yetkili yönetim birimi gibi tanımlandığı ileri sürülmüştü. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda "il ve il sınırları içindeki halkın" ibaresi "il halkının" şeklinde değiştirildi. Geri Gönderme Tezkeresinde il özel idaresi; kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar, gerekli kararları alır, uygular ve denetler hükmünün il özel yönetimlerini genel görevli kıldığı belirtilmişti. Geri Gönderme Tezkeresinde belirtilen gerekçeler doğrultusunda bu ibare madde metninden çıkarıldı (Özata, 2012: 47).

Cumhurbaşkanlığınca iade edilen diğer maddeler aynen korunarak yasa yeniden kabul edildi ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olarak kanunlaştı. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Cumhurbaşkanı, 22.02.2005 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3, 7, 10, 11, 13, 15,18, 25, 35, 45, 47, 51 ve 52. maddelerinin Anayasa'ya aykırılıkları nedeniyle, Anayasa Mahkemesi'ne iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle dava açmıştır (Özata, 2012: 48).

Anayasa Mahkemesi ise; il genel meclislerinin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 10. maddenin "Vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı beş milyardan yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek." bölümü ile 15. maddenin ikinci fıkrasının ". Yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ..." ibaresi ile üçüncü fıkrasının "Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." ibaresini Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırı bulmuş ve iptal etmiştir (Özata, 2012: 49).

5302 sayılı yasa ile ilgili Cumhuriyet Halk Partisi de Anayasa Mahkemesi'ne bazı maddelere ilişkin iptal davası açmıştır. Meclis kararlarının kesinleşmesi başlıklı 15. maddesinde "İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi

istenilmeyen kararlar kesinleşir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur." hükmü ile ilgili CHP'nin yaptığı başvuru üzerine ise; …açıklanan nedenlerle, 15. maddenin ikinci fıkrasının'' …ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar …" ifadesi ile 3. Fıkrası, Anayasa Mahkemesinin 18.1.2007 tarihli ve E.2005/32, K.2007/3 sayılı Kararıyla iptal edilmiştir. Böylece yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebileceği ve meclisin kararlarında salt çoğunlukla ısrar etmesi halinde kabul edilmesi düzenlemesi, 29.12.2007 tarihinden başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girecek şekilde hükme bağlanarak, yürürlükten kaldırılmıştır. Bu durumda uygulamaya göre Vali, ancak İl Genel Meclisine kararlarını gözden geçirmeyi hatırlatacak ve o aşamayı tamamladıktan sonra yargıya başvuramayacaktır. Bu durumda, idarenin her türlü eylem ve işlemleri yargı denetimine tabi olur ilkesi gereğince zarar görenler mahkemelere müracaat edecektir (Özata, 2012: 48-49).

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararlarıyla birlikte son halini alan ve gerek yasalaşma sürecinde gerekse yasalaştıktan sonra kamuoyunda büyük tartışmalara sebep olan il özel idarelerini yeniden yapılandırmaya yönelik söz konusu yasa ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve adaylık sürecinde bulunduğumuz Avrupa Birliği'nin yerel yönetimlere yönelik genel yaklaşımı doğrultusunda hareket edilmiştir. Bu doğrultuda il özel idarelerinin, güvenilir, açık ve saydam, hesap verme yükümlülüğü olan, verimli, etkin ve kaliteli hizmet sunabilen bir yapıya kavuşturulmaları amaçlanmaktadır. İl özel idarelerinin yerine getireceği hizmetlerde, yetki ve sorumluluklarında, organlarının yetki ve sorumluluklarında, çalışma usul ve esaslarında önemli değişiklikler yapılmıştır. İl özel idarelerinin görev ve yetki alanı coğrafi olarak belirlenmiş ve bu alandaki yerel hizmetleri yerine getirmesi hususunda il özel idareleri gerçek anlamda bir yerel yönetim kuruluşu olarak belirlenmiştir. İl özel idareleri bu kanunla beraber idari ve mali özerkliğe sahip olarak belirlenmiş ve varlıkları sınırları bakımından değil ayrıcalıkları bakımından tanımlanmıştır.

Bu bağlamda bu yasayla birlikte il özel idareleri merkezin izni ve onayı olmaksızın birçok işlemi tek başına gerçekleştirebilecek konumdadır. Bu işlemlerden en önemlileri şunlardır: Bütçe kesin hesabını, personel alımını örgütsel yapılanmasını

yapabilecektir. Yönetmelik çıkarabilecek, emir verebilecek, yasaklar koyup bunları uygulatabilecektir. İç ve dış borç alabilecek, özelleştirmeye karar verebilecektir. Yurt dışı yerel yönetim birlikleriyle ilişki kurabileceklerdir.

İl özel idarelerinin görevleri yerine hizmet alanları belirlenmiştir. Belirlenen hizmet alanları; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskan, çevre ve orman, kültür ve turizm olmak üzere altı bakanlığın yerelleştirilmesi anlamına gelmektedir. 3360 sayılı yasada önce vali sonra meclis sonra ise encümen düzenlenirken, yeni yasa bu sıralamayı değiştirmiştir. Organların önemleri sıralamadaki bu farklılaşmaya paralel olarak değişmiştir. Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak belirlerken valinin konumu da değişikliğe uğramıştır. Meclis başkanlığı kurumu getirilerek il genel meclisi başkanlığı validen alınmıştır. İl genel meclisi başkanının meclis tarafından kendi içinden seçileceği hükme bağlanmıştır. Meclis gündemini hazırlama yetkisi validen meclis başkanına verilmiştir. Ancak valinin önerdiği konuların öncelikli olarak gündeme alınacağı öngörülmektedir. Eski kanunda yılda üç kez toplanan meclis yeni yasa ile her ay toplanması sebebiyle sürekli bir organa dönüştürülmüştür. Meclis kararlarında ise, denge ve süreç meclis lehine değiştirilmiştir. Uyuşmazlık çözümü de yerelleştirilmiştir. Hem valinin önerdiği konuların meclis tarafından öncelikli olarak görüşülmesi hem de valinin ikili konumunu az da olsa sürdürmesi ve ayrıca il encümenin başkanı olma sıfatını sürdürmesi de aslında merkeziyetçi yapıdan tamamen vazgeçilemediği anlamına gelmektedir (Özata, 2012: 50).

Yasa, il özel idarelerine uzman ve teknik personeli sözleşmeli olarak çalıştırma imkanı da vermiştir. Sözleşmeli olarak çalışacakların her türlü ödemeleri Bakanlar Kurulu'nun belirleyeceği sınırlar içerisinde il özel idare meclisi tarafından belirlenecektir. Ayrıca sözleşmeli personele performans ölçütleri getirilerek bu kıstaslara dayalı ödüllendirmelerin yapılabileceğine de yer verilmiştir.

İl özel idaresi örgütünün en üst yöneticisi, vali adına çalışan genel sekreterdir. Genel sekreterlik mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri kurulması zorunlu birimlerdir. Diğer birimlerin kurulması ve kaldırılması il genel meclisinin kararına bırakılmıştır. İl özel idareleri iç ve dış borçlanmaya gidebileceklerdir. Dış borçlanma sadece yıllık yatırım programında yer alan projeler

için yapılabilecektir. Dış kaynak gerektiren projeler için hazine görüşünün alınması gerekli görülmüştür. Tahvil ihracı da yalnızca bu programda yer alan projeler için yapılabilecektir. Bu durum dış borçlanmada il özel idarelerini kontrol altında tutmak için konulmuş bir sınırlama olmaktadır. Yapılması gereken de budur. Çünkü il özel idarelerinin mallarının kamu malı statüsünden çıkarılması ve haciz yolunun açılması işlerde önü alınamayacak büyük sorunlara neden olabilir. İç borçlanmada ise %10 luk bir baraja göre, tutar bundan az ise il genel meclisinin kararı ile çoksa meclisin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile alınabilecektir. Özel idarelerin kamu kredisi kullanabileceği tek kaynak İller Bankası'dır. İller Bankası, idarelerin kredi isteğini geri çevirebilecek yetkilerle donatılmıştır (Özata, 2012: 51).

Bazı eksikliklere, iyileştirilmesi, açıklığa kavuşturulması, değiştirilmesi gereken hükümler içermesine rağmen 5302 sayılı İÖİK üçlü organ modelini korumakta, bu organlar arasındaki etkinlik dengesini il genel meclisi lehine değiştirmekte ve il encümenini yürütme organı olarak nitelendirmektedir. İl özel idare personeline ilişkin norm kadro uygulamasını ve sözleşmeli personel istihdam edebilme olanağını sağlamakta ve il özel idaresinde validen sonra en yetkili kişi olarak genel sekretere görevler yüklemektedir. İl özel idaresi üzerindeki idari vesayet denetimini asgariye indirerek il özel idarelerinin özerkliğini arttırmaktadır. Böylece yeni yasa varlığı bile tartışılır hale gelmiş il özel idarelerini günün koşullarına uygun hale getirmesi ve il özel idarelerine yeni bir soluk vermesi açısından önemli bir gelişme olarak kabul edilmelidir.

4.2.3. Belediye Kanunu

Yönetimde etkinlik ve verimliliği temel alan yeni kamu yönetimi anlayışı, mahalli idarelerin daha fazla yetki, sorumluluk ve kaynakla desteklenmesi, bu idarelerin yönetim yapı ve anlayışlarında da buna uygun değişimleri gerektirmektedir. Kamu hizmetlerinin sunumunda mahalli idarelere daha çok görev ve sorumluluk verilmesi ise, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki yetki ve kaynak dağılımının geleneksel yapısının değiştirilmesini zorunlu kılmaktadır.

Belediyelerimiz, ilk kuruluşundan bu yana amaçlananın aksine mahalli kamu hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğuna sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak değil, verilen görevleri yerine getiren ve merkezi idarenin uzantısı birimler

olarak algılanmışlardır. Belediyeler belde halkının kendini yönettiği özerk kurumlar olmaktan ziyade bayındırlık, imar ve diğer kentsel hizmetleri karşılayan ve merkezi idareye tabi kurumlar olarak algılanmış, bu durum kurumların aşırı bir vesayet ve kontrol altında tutulmalarına neden olmuştur. İdari vesayet, belediyelerin organları, teşkilatı, personeli, işlemleri ve bütçesi dahil olmak üzere pek çok alanı kapsar duruma gelmiştir.

Belediyelerin mevcut teşkilat ve personel yapısı kentsel hizmetleri karşılamada yetersiz kalmış ve etkin olmayan, katı ve hantal bu teşkilat yapısı etkili ve verimli hizmet sunmanın önündeki en önemli engellerden biri haline gelmiştir. Sonuç olarak ülkemizde belediyeler, mahalli idare özerkliğinin gerektirdiği bağımsız karar alma, açıklık ve katılımı sağlama mekanizmalarına sahip olmadıklarından demokratik nitelikleri zayıf olan kurumlar olarak varlıklarını devam ettirmişlerdir.

Belediyecilik alanında en kapsamlı düzenleme 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanundan sonra büyükşehir belediyelerinin kurulmasına dair 1984 yılında çıkarılan ve yeni bir tür belediye öngören 3030 sayılı Kanun dışında belediye mevzuatında bir değişiklik olmamıştır. Buna karşın belediye sınırları içinde yaşayan nüfusun toplam nüfusa oranı, 1950'de % 27,5 iken 2000 yılında % 78,73'e yükselmiştir (Özata, 2012: 52). Bu da mevcut mevzuatın tamamen yetersiz kalmasına neden olmuş ve belediyelerin kuruluş ve görevlerine ilişkin mevzuat alt yapısının acilen yenilenmesi kaçınılmaz hale gelmiştir. Bu zorunluluk nedeniyle yerel yönetimlerde reform 1980'lerden itibaren sürekli olarak gündemde kalmış ve en son 2004 yılında diğer yerel yönetimler yasaları ile birlikte Belediye Kanunu da Meclis gündemine gelmiştir. Kanunun genel çerçevesi İl Özel İdaresi Kanunu ile aynı esaslara dayandırılmış, aynı noktalardan esinlenilmiştir ve yine İl Özel İdaresi Kanunu ile ilgili bölümde ifade edilen yerel yönetim sisteminin tümüne yönelik ilkeler ve hedefler göz önünde bulundurulmuştur.

Kanun ile getirilen düzenlemeleri dört grupta toplamak mümkündür (Özata, 2012: 53):

-Belediyelerin kurulması, görev ve yetkileri,

-Bu idarelerin organları ve teşkilatı,

-Belediye yönetimine ilişkin ilke ve esaslar,

-Merkezi idare ile belediyeler arasındaki ilişkiler.

Belediye yönetimini tamamen yeniden düzenleyen yeni Belediye Kanunu sayesinde belediye yönetimlerinin katılımcı bir yapı kazanması ve demokratik niteliklerinin artması ayrıca belediye yönetimi ile belde halkı arasında güven duygusu oluşması, halkın yerel hizmetlere sahip çıkması ve belediye yönetimine katılması hedeflenmektedir. Bu hedef doğrultusunda belediyelerin yeniden yapılandırılmasını öngören "Belediye Kanunu Tasarısı", 59. Hükümet tarafından 3 Mart 2004 tarihinde TBMM Başkanlığı'na sunuldu. Tasarı, 4 Haziran 2004'de TBMM Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda, 14, 21 ve 22 Nisan 2004'de de İçişleri Komisyonu'nda görüşüldü ve bazı maddeler değiştirildi. Daha sonra TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu'na giden tasarı, Komisyon tarafından oluşturulan Alt Komisyon'da görüşüldü. Alt Komisyon'un İçişleri ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonlarının önerilerini de dikkate alarak hazırladığı metin, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 16, 21 ve 23 Haziran 2004 tarihli toplantılarında ele alındı ve bazı değişikliklerle kabul edildi (Özata, 2012: 54).

Tasarının görüşmelerine TBMM Genel Kurulu'nda 1 Temmuz 2004 tarihinde başlandı. Tasarı, 9 Temmuz 2004 tarihinde 31 ret oyuna karşılık 235 oy ile yasalaştı. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, 5215 sayılı Belediye Kanunu'nu, 3. 14. ve geçici 4. maddelerinin TBMM'de bir kez daha görüşülmesi için, 22 Temmuz 2004'de TBMM'ye iade etti (Memişoğlu, 2006: 106).

Cumhurbaşkanı'nın geri gönderme tezkeresinde (Özata, 2012: 54);

1. "Belde halkının ortak gereksinimleri'' ile ''beldenin ortak gereksinimleri'' arasında ayrım yapıldığı,

2. Belediye görevlerindeki kapsam genişliği,

3. Geçici 4. maddedeki af niteliğindeki düzenlemenin, TBMM'nde nitelikli çoğunluğa dayanmadığı noktaları üzerinde durulmuştur.

Cumhurbaşkanınca bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderilen 09.07.2004 tarih ve 5215 sayılı Belediye Kanununun Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında, Geçici 4. Madde, Kanun metninden çıkarılmış, 3-ç maddede, Cumhurbaşkanının istediği doğrultuda düzenleme yapılmış, 14. maddede Cumhurbaşkanının isteğini tam olarak karşılamasa da bir takım kısmi düzeltmeler yapılmış ve bu şekilde Genel Kurulca kabul edilen Belediye Kanunu onaylanmak üzere Cumhurbaşkanlığı'na gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan 7.12.2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu kaldırmıştır. Ancak 7.12.2004 günlü, 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun, Anayasa'nın 2. 11. 88. ve 148. maddelerine aykırılığı savıyla CHP şekil yönünden iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne dava açmıştır. Başvuru üzerine 5272 sayılı Belediye Kanunu'nu inceleyen Anayasa Mahkemesi, 18.1.2005 tarihinde söz konusu kanunu şekil yönünden Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiş ve iptal kararının 13.4.2005 tarihinden başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir (Özata, 2012: 54). Bunun üzerine TBMM bu altı aylık süre içerisinde, 5272 sayılı kanunun bazı maddelerinde değişiklikler yapmış ve 5393 sayılı Belediye Kanunu olarak Cumhurbaşkanına göndermiştir. Yasayı onaylayan Cumhurbaşkanı, Yasanın 14. maddesinin ikinci fıkrasının iptaline ilişkin Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Böylece, 5215 sayılı Belediye Kanunu'yla başlayan belediyelerin yeniden düzenlenmesi girişimi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla yasal bir çerçeve kazanmıştır (5393 sayılı Belediye Kanunu, 13.07.2005 tarih 25872 sayılı Resmi Gazete).

5393 sayılı yasa ile ilgili Cumhurbaşkanı'nın 14. Maddenin (b) bendine ilişkin itirazının yanı sıra CHP de Anayasa mahkemesinde iptal ve yürütmeyi durdurma davası açmıştır. CHP bu istemlerinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun; 8, 11, 14, 18, 19, 49, 50, 55, 65, 70, 85 ve geçici 5. maddelerinin Anayasaya aykırı olduğunu ifade etmiştir**.** Anayasa Mahkemesi, 22.9.2005 tarih ve 2005/95 esas, 2005/14 karar sayılı kararıyla isteklerden iki madde hakkında yürürlüğü durdurma kararı vermiştir. Anayasa Mahkemesi'nin 22.09.2005 günlü ve 2005/14 karar sayılı kararıyla,

a) 14. maddesinin (b) bendinde yer alan "Okul öncesi eğitim kurumları açabilir." bölümü ile,

b) “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kurulusuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar veya yaptırır.” biçimindeki ikinci fıkrasının, Anayasaya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu ve uygulanmaları halinde sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların doğabileceği gözetilerek, esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmiştir (Özata, 2012: 55).

Anayasa Mahkemesinin kararları ile son halini alan yeni Belediye Kanunu’nun getirdiği düzenlemelere bakacak olursak; en temel düzenlemenin merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkiler başlığı altında, görev, yetki ve kaynakların bölüşümü ile özerklik ve idari vesayet konularında yapıldığını görmekteyiz. Yeni Kanun ile kamu yönetiminin bir parçası olan belediyeler, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin yerinden yönetim esasına uygun olarak kanunla düzenleneceğini öngören Anayasa hükmüne uygun şekilde ele alınmıştır. Belediye organlarının meclis, encümen ve başkandan oluşan geleneksel üçlü yapısı korunmuş, belediye encümeninin karar organı değil yürütme organı olması öngörülmüştür.

Mahalli idareler alanında çağdaş eğilimlerden biri yerel nitelikli görev ve hizmetler bakımından bu idarelerin genel yetkili olmaları, diğeri etkinlik sağlamak amacıyla mahalli idare sayılarının azaltılmasıdır. Görev bölüşümü dendiği zaman merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki görev bölüşümü ilk akla gelen konu olmakla birlikte, mahalli idarelerin kendi aralarındaki görev bölüşümü de büyük önem taşımaktadır. Kanunun ilk halinde bazı istisnalarla belediyelerin mahalli müşterek hizmetler bakımından kendi sınırları içinde genel yetkili olmaları öngörülmektedir. Genel yetkililik, kanunların yasaklamadığı veya başka bir kuruluşa vermediği bütün yerel hizmetler hakkında mahalli idarelerin görevli ve yetkili olmaları anlamına gelmektedir. Bu, ülkemizin kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın ve Anayasanın 127. maddesinde mahalli idarelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde ölçüt olarak belirtilen “mahalli müşterek ihtiyaç” kavramının gerekli kıldığı bir ilkedir. Ancak tüm bu gerekliliklere rağmen üzerinde en çok fırtına koparılan ve Belediye Kanunu’nun her üç halinde de en başından beri yer verilen ve hiç değiştirilmeyen bu maddenin yürürlüğü yukarıda da belirtildiği gibi Anayasa Mahkemesi kararıyla durdurulmuştur.

5393 sayılı yasa belediyeyi tanımlarken "idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" ifadesini kullanmış ve mali özerklik, daha önce hiç görülmeyen bir yaklaşım olarak yasaya girmiştir. Dolayısıyla özerk bir mahalli idarenin gereği olarak belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının çoğuna son verilmiş, ancak diğer taraftan idarenin bütünlüğünü ve hukuka uygunluğunu sağlayacak mekanizmalar da öngörülmüştür (Hatipoğlu, 2007: 130).

Belediyelerin yeniden yapılandırılmasında getirilen hükümlerden bir kısmı da bu idarelerin daha demokratik, katılımcı ve saydam hale getirilmesine ilişkindir. Vatandaşların yönetime katılma talebi ile kamu hizmetlerinin etkin sunulması arasında yakın bir ilişki söz konusudur. 5393 sayılı yasada mahalle yönetiminin, mahalle halkı ile belediye arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde ve sorunların belediyeye aktarılmasında önemli bir rol oynamasını sağlayacak düzenlemeler getirilmektedir. 1580 sayılı Kanunda da yer alan hemşeri hak ve yükümlülüklerinin kapsamı ve niteliği genişletilerek hemşeriliğe daha aktif ve katılımcı bir özellik kazandırılmaktadır. Hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulması öngörülerek belediye yönetimlerinin daha demokratik ve vatandaş odaklı bir anlayışı benimseyecekleri düşünülmüştür. Katılıma ilişkin yeniliklerin başında belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.

Belediye meclisi kararları uygun yollarla halka duyurulacaktır. Belediyenin desteği ile toplanacak kent konseyleri herkesin görüşünü açıklama imkanı bulduğu bir platform olacaktır. Konsey kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceğinin öngörülmesi belediye yönetimine katılmanın başka bir boyutunu oluşturacaktır. Yasanın, kimi belediye hizmetlerinde gönüllülerin çalıştırılmasına imkan veren maddesinin de, belediyelerin yurttaş taleplerine karşı daha duyarlı olmasına ve halkla belediyenin yakınlaşmasına yardımcı olacağı düşünülmektedir.

Yeni Belediye Kanunu ile öngörülen düzenlemelerin temel amaçlarından biri de belediyelerde etkili ve verimli bir yönetim kurmaktır. Belediyeler, temel hedeflerini ve bu hedeflere ulaşmak için gerçekleştirecekleri faaliyetleri kapsayacak şekilde beş yıllık stratejik plan yapacaklardır. Yıllık çalışma programlarıyla,

bütçelerini ve performans ölçütlerini bu plana göre oluşturacaklardır. Böylece geleceğe dönük politikalar oluşturarak sorunlara uzun vadeli çözümler getirecek ve sonuç odaklı bir anlayışa sahip olacaklardır. Belediyeler bir kamu kuruluşu olarak mevzuat uyarınca birçok iş ve hizmeti serbest piyasada gördürme imkanlarına zaten sahiptir. İmtiyaz verme veya yap-işlet-devret modeliyle bazı iş ve hizmetleri yaptırma yanında yeni yasayla yapılan düzenlemelere göre belediyeler birçok iş ve hizmetler bakımından yaptırma veya işlettirme yöntemlerini kullanmaya da yetkili olacaklardır.

Belediyeler ayrıca diğer kamu kurum ve kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapabilecekler; bazı hizmetlerin gördürülmesinde gönüllülük yöntemlerini uygulayacaklardır. Bu alternatif hizmet sunma yolları sayesinde belediyelerin iş görme yöntemleri çeşitlendirilerek etkinliğin sağlanmasına katkıda bulunulacaktır. Performans değerlendirmesine ve stratejik yönetime uygun bir istihdam politikası öngörülmesi ve esnek teşkilatlanmaya imkan verilmesi, belediyelerde etkin bir yönetim kurulması için yasayla getirilen diğer düzenlemelerdir. Hizmetlerin sunumunda verimlilik ve etkinliği sağlamak için yerindendik ve ihtiyaca uygunluk gözetilecek ve mahalli idareler arasında rekabetçi bir anlayış hakim olacaktır (Arslan, 2009: 121).

Yeni kanunda yerel yönetimlere yeni gelir kaynakları yaratıldığı gibi yerel yönetimlerin borçlanmalarına ilişkin düzenlemeler getirilmiş, dış borçlanmalar sıkı kurallara tabi tutulmuştur. İç borçlanmalar ise daha kolaydır ve salt çoğunlukla karar alınabilmektedir, ancak dış borçlanmanın aksine hazine garantisi dışında tutulmuştur. 21. yüzyılın son çeyreğinde başta AB müktesebatına uyum sağlama çabaları olmak üzere çeşitli etkenlerle hız kazanan reform süreci belediye yönetimi alanında 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu ile sonuçlanmıştır. Yukarıda da özetlendiği şekliyle yasadaki genel eğilim, belediyelerin kendi öz sorumluluk alanlarında etkin, verimli ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönündedir. Bu yönüyle de getirilen düzenlemeler dünyadaki çağdaş, modern yerel yönetimler anlayışına Türkiye'nin de katılmak istemesi açısından önemli adımlardır. Ancak yapılan düzenlemelerin başarı düzeyi halkın devamlı surette bilgilendirilmesi, yasal hükümlerin gereğince uygulanması, toplumsal konjonktüre ve ihtiyaçlara göre devamlı dinamik tutulması nispetinde olacaktır.

4.2.4. Büyükşehir Belediyesi Kanunu

Kentleşme, özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında insan hayatını değiştiren ve toplumsal yapılar üzerinde önemli etkiler yapan başlıca sosyolojik değişimlerden biridir. Kent, sadece konut, işyeri ve insanların yaşadığı bir alan değil, aynı zamanda politik, ekonomik ve kültürel yaşamın merkezi olan ve bu faaliyetleri kontrol eden bir yerdir. 1950'lerden itibaren nüfusun kentlerde yoğunlaşması hizmet talebi ve maliyetleri arttırmıştır. Türkiye'de sanayileşme ile birlikte artan istihdam imkanları, kırsal kesimdeki işsizlerin kentlere yığılmasına yol açmış bu şekilde başlayan kırdan kente göç olgusu, nüfus artışının üstünde bir kentleşme olgusunu ortaya çıkarmıştır. Kentleşme, ülkenin özellikle batı bölgelerinde diğerlerine göre daha yüksek bir hızda gerçekleşmiştir.

Büyükşehirlerin sorunlarıyla baş edebilmek buralarda farklı yönetim modellerinin uygulanmasını gerektirmektedir. Büyük kentlerde iki düzeyli yönetim oluşturma uygulaması bütün dünyada yaygınlık kazanmış bir yöntemdir. Ülkemizde de, anakent alanlarında farklı yönetim yapıları kurma konusunda çeşitli araştırma ve çalışmalar yapılmış; kanun tasarıları hazırlanmıştır. Beş yıllık kalkınma planlarında ve kamuda yeniden yapılanma çalışma raporlarında başta İstanbul olmak üzere büyük kentler için özel yönetim biçimleri gerekli olduğu belirtilmiştir.

Aslında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun İstanbul'da belediye ve il özel idaresi için ortak yönetim getirmesi merkeziyetçi anlayış bir tarafa bırakılırsa bu açıdan bir ilk uygulama sayılabilir. Anayasanın 127. maddesinde kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği öngörülmektedir. Ülkemizde anakent yönetimleriyle ilgili olarak ilk temel düzenleme 1984 yılında kanun hükmünde kararname olarak çıkarıldıktan sonra aynı yıl kanunlaşan 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" la yapılmıştır (Şen, 2009: 129).

3030 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezi bir anakent yönetim yapısı öngörmüştür. İdareler arası ilişkilerde büyükşehir belediye meclisine ve başkanına koordinasyon amaçlı vesayet yetkileri vermiştir. Belediyenin organları yine meclis, encümen ve başkandan oluşmaktadır.

Geçmişte tecrübesi bulunmayan ve ilk defa 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile hayata geçirilen bir sistemin uygulamada bazı eksikliklerinin olması ve bu alanda kimi sorunların yaşanması doğaldır. Görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmadığı, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmadığı, büyükşehir yönetiminin kesin bir hakimiyetinin bulunduğu, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamadığı ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olduğu sorun olarak genel kabul gören hususlardır (Kalko, 2010: 139).

Bu sorunların çözülmesi ve büyükşehir belediye yönetiminin daha etkin işleyen bir duruma getirilmesi acil bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Diğer taraftan, kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler büyükşehir belediyelerinin de yeniden yapılandırılmasını, bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasını gerektirmektedir. Mahalli idarelerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, bu amaçları gerçekleştirmek ve büyükşehir belediyelerini de yeniden düzenlemek için 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarısı hazırlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin hukuki statülerini yeniden düzenleyen "Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı", 59. Hükümet tarafından 3 Mart 2004'de TBMM'ye sunuldu. Tasarı, 14 Nisan ve 5 Mayıs 2004 tarihlerinde İçişleri Komisyonu'nda, 3 Mayıs 2004'de Avrupa Birliği Uyum Komisyonu'nda ele alındı ve üzerinde bazı değişiklikler yapıldı. Daha sonra Plan ve Bütçe Komisyonu'na giden tasarı, Komisyon tarafından oluşturulan Alt Komisyon'da görüşüldü. Alt Komisyon'un hazırladığı metin, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun 26 Haziran 2004 tarihli toplantısında görüşüldü ve başta adı olmak üzere bazı değişikliklerle kabul edildi. TBMM Genel Kurulu, "Büyükşehir Belediyesi Kanunu Tasarısı"nı, 9-10 Temmuz 2004 tarihlerinde görüştü ve değişikliklerle kabul etti ve Cumhurbaşkanlığına gönderdi. 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un yerine geçen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası, Cumhurbaşkanı tarafından aynen onaylanarak 23 Temmuz 2004 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi. Ancak daha sonraki tarihlerde söz konusu yasada bir kısmı hükümetin girişimi bir kısmı Anayasa Mahkemesi kararları sonucu birtakım

değişiklikler yapıldı ve yasa son halini aldı. Yasanın son halinde tasarıdaki bazı düzenlemeler ya tamamen çıkarılmış ya da değişikliğe uğramıştır (Arslan, 2009: 123).

BBK ile büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları, görev ve yetkileri, gelirleri, örgütlenmeleri ve belediyeler arasındaki ilişkiler düzenlenmektedir. Büyükşehir ve onun altında ilçe veya ilk kademe olmak üzere mevcut iki düzeyli yönetim yapısı korunmaktadır. Büyükşehir kapsamındaki bütün belediyelerin ayrı tüzel kişilikleri, organları ve teşkilatları olacaktır. Yine büyükşehir çapında bazı hizmetleri yürütmek için özel kanunlarla kurulan kurumlar varlıklarını devam ettirecekler, fakat büyükşehrin denetimi ve koordinasyonu bakımından bağlılıkları artacaktır (Memişoğlu, 2006: 122). Yasa büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kuruluş ve işleyiş bakımından diğer belediyelerden farklılaştığı hususları da kapsamaktadır. Doğal olarak, bu yasa ile düzenlenmeyen konularda Belediyeler Kanunu hükümleri geçerli olacaktır.

Bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 750.000 nüfusa sahip olma şartı öngörülerek bir ölçek de getirilmektedir. Görev bölüşümünde ise ilçe veya ilk kademe belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan mahalli müşterek görev ve hizmetler ilçe ve ilk kademe belediyelerince yerine getirilme esası benimsenmiştir. Büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren veya mali bakımdan büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetler ise büyükşehir belediyesince yapılacaktır. Bu ayrıca ilçe veya ilk kademe belediyelerince de yapılabilecek ancak uygulamada uzlaşmazlıklara yol açacak olan hizmetler de büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilecektir. Böyle bir bölüşüm, uygulamada nesnelliği sağlamanın yanında yönetim düzeyleri arasında hizmetlerde yerindelik ilkesinin gerçekleşmesine de imkan verecektir.

Yasada büyükşehir belediyelerinin görevleri sayılarak belirtildiğinden bu belediyeler bunların dışında bir görev ve hizmet üstlenemeyeceklerdir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri ise bu görev ve hizmetler dışında kalan ve kanunlarla başka bir kuruluşa verilmeyen mahalli müşterek bütün görev ve hizmetleri yapabilecektir. Büyükşehir belediyesi, hizmetlerin yürütülmesi konusunda büyükşehir çapında

planlama ve koordinasyon yetkisine sahip olacaktır. Ayrıca ilçe ve ilk kademe belediyelerini de kapsamak üzere yönlendirici kararlar alabilecektir. Hizmetlerin büyükşehir çapında tespit edilen plan ve politikalara uygunluğunu sağlamak için büyükşehir kapsamındaki bütün belediyelerin meclislerince alınan kararlar büyükşehir belediye başkanına gönderilecek, başkan bunlardan uygun görmediklerinin yeniden görüşülmesini isteyebilecektir.

Yasanın teorik olarak yerelde 1984 yılından beri edinilen tecrübenin de kullanılarak daha etkin bir anakent yönetimi sağlamak için geliştirildiğini söyleyebiliriz. Bu anlamda en temel değişiklik olarak 5216 sayılı Kanunla, büyükşehir belediyelerinin kurulması yeni esaslara bağlanmıştır.

Yasa ile yapılmak istenenler şu şekilde sıralanabilir (Özata, 2012: 62-63):

-Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kurulması, organları, görev ve yetkileri, gelirleri, örgütlenmeleri ve belediyeler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi,

-Büyükşehir ve onun altında ilk kademe olmak üzere mevcut iki düzeyli yönetim yapısının korunması ve büyükşehrin denetimi ve koordinasyonu bakımından bağlılıklarının artırılması,

-Büyükşehir belediyeleri ve ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kuruluş ve işleyişi bakımından diğer belediyelerden farklılaştığı hususların düzenlenmesi,

-Bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 750.000 nüfusa sahip olma şartı öngörülerek bir ölçek getirilmesi,

-Büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren ve mali bakımdan büyükşehir tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması,

-Büyükşehir belediyelerinin görevlerinin sayma yoluyla belirtilerek bunların dışında bir görev ve hizmet üstlenmelerinin engellenmesi ve ilk kademe belediyelerinin mahalli müşterek nitelikteki bütün görev ve hizmetleri yerine getirmesi,

-Büyükşehir belediyesinin hizmetlerin yürütülmesi konusunda büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yetkisine sahip olması ve ilçe ve ilk kademe belediyelerini de kapsayıcı, yönlendirici kararlar alabilmesi,

-Büyükşehir belediye meclislerinin ilçe belediye meclislerinden gelenlerden değil de doğrudan seçilen üyelerden oluşması,

-Meclislerin her ay olağan olarak toplanması, sürekli bir meclis haline dönüştürülmesi,

-Katılımı artırmak maksadıyla konularla ilgili kişi ve ya kurum temsilcilerinin oy hakkı olmaksızın meclis ve ihtisas komisyonu toplantılarına katılması ve görüş bildirmesine imkan sağlanması,

-Büyükşehir belediyelerinde bir takım komisyonların kurulmasını zorunlu hale getirmesi ve komisyonlara belirli konularda süre sınırlamasının getirilerek işlerin daha hızlı bir şekilde yürütülmesinin sağlanması,

-Belediye başkanının görev ve yetkilerinin stratejik yönetim, yönetimin etkili, verimli, şeffaf, hesap verebilir ve kendi içinde uyumlu olma gibi ilkeler çerçevesinde belirlenmesi öngörülmektedir.

5216 sayılı Kanunla beraber İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırlarına genişlemiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun Geçici 2/1. maddesinde; "Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli illerinde, il mülki sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur" hükmü getirilmiş; böylelikle İstanbul ve Kocaeli'nde büyükşehir belediyesinin sınırları, il mülki sınırı olarak belirlenmiştir.

İl sınırında büyükşehir modeliyle bir yandan merkezden sunulması optimal olmayan kamu hizmetleri yerel yönetimlere devredilirken, diğer yandan optimal

ölçeğin altında olmaları nedeniyle bazı yerel yönetim birimleri kapatılarak veya birleştirilerek yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi hedeflenmiştir.

İl sınırında büyükşehir modeline ilişkin olarak İstanbul ve Kocaeli'nde yaşanan deneyimlerin ortaya koyduğu olumlu sonuçlar bu uygulamanın genişletilmesi hususunda cesaret verici olmuştur. Bu çerçevede, 06 Aralık 2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Kanun'la[7] mevcut büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı il sınırına genişletilmiş, on dört il belediyesi il sınırında büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş, il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış ve ilk kademe belediyeleri kapatılarak yirmi yedi yeni ilçe kurulmuştur. Bu düzenlemeye göre, 2014 yerel seçimlerinin ardından Türkiye'deki tüm büyükşehir belediyeleri il sınırında büyükşehir belediye modeline dönüşmüştür. Bu dönüşüm, Türkiye yönetim tarihi açısından devrim niteliğinde bir değişikliktir. 6360 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi kurulan illerde, il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmaktadır. Bu uygulama, köylerin de tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye çevrilmesiyle birlikte değerlendirildiğinde, il sınırında büyükşehir belediye modeline geçen illerde, yerel yönetimler tek elden yürütülmeye başlanmıştır. Başka bir ifadeyle, yeni düzenleme ile birlikte artık büyükşehir kurulan illerde köy idaresi ve il özel idaresi kalmamakta; tek yerel yönetim birimi belediyeler olmaktadır (Bingöl vd., 2013: 48).

4.3. SIGMA Programı

SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management - Yönetişim ve Yönetimi Geliştirmek için Destek) programı, aday ülkelerin idari kapasitelerinin geliştirilmesini amaçlayan bir kurumsal yapılanma mekanizmasıdır.

[7] Bu kanun ilk olarak "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" olarak kabul edilmiştir. Ancak daha sonra 14/3/2013 tarihli ve 6447 sayılı Kanunun 1 inci maddesiyle, bu Kanunun başlığında yer alan "On Üç" ibaresi "On Dört" olarak, "Yirmi Altı" ibaresi "Yirmi Yedi" olarak değiştirilmiş ve 1 inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Muğla," ibaresinden sonra gelmek üzere "Ordu," ibaresi eklenmiştir.

SIGMA, OECD'nin (Organisation for Economic Cooperation and Development-Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) Kamu Yönetimi Direktörlüğüne bağlı olarak kurulmuştur ve Avrupa Birliği ile OECD'nin ortak bir girişimidir. Temel olarak Avrupa Birliği tarafından finanse edilen bu girişim, 1992 yılında 13 eski doğu bloğu ülkesinin (Arnavutluk, Bosna-Hersek, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Makedonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Slovakya ve Slovenya) kamu yönetimi alanındaki reformlarını desteklemek amacıyla başlatılmıştır. Zaman içinde kapsamı genişletilen SIGMA programından 2015 yılı itibariyle yararlanan ülkeler şunlardır (http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5942, 01.05.2015);

- AB üye devletlerinden Hırvatistan,

- AB'ye aday ve potansiyel aday ülkelerden Türkiye, Arnavutluk, Bosna Hersek, Makedonya, Kosova, Karadağ ve Sırbistan,

- Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında Cezayir, Ermenistan, Azerbaycan, Mısır, Gürcistan, Ürdün, Lübnan, Moldova, Fas, Tunus ve Ukrayna.

SIGMA Programı'nın 1998'de yayınlamış olduğu Avrupa Kamu Yönetiminin İlkeleri (European Principles for Public Administration) isimli raporda yer alan kamu yönetimi ile ilgili ilkelerin altı çizilmektedir. Bunlar (SIGMA Paper, No: 27):

- Güvenirlilik ve öngörülebilirlik (Reliability and predictability) ilkesi,

- Açıklık ve şeffaflık (Opennes and transparancy) ilkesi,

- Hesap verebilirlik (Accountabilty) ilkesi,

- Etkinlik ve etkenlik (Efficiency and effectiveness) ilkesi.

SIGMA'nın çalışma yöntemleri her ülkenin spesifik gereksinimlerine ve önceliklerine uyum sağlayabilecek şekilde belirlenmiştir. Programdan yararlanan ülkelerden kimi profesyonel bir kamu personeli sistemi oluşturulması konusunda destek talep ederken bazıları ise kamu mali kontrol sisteminin güçlendirilmesini sağlamak ya da kamu yönetimi reform programının oluşturulması konusunda destek istemektedir. Bu farklı gereksinimler göz önünde bulundurularak esnek ve her

ülkenin önceliklerine en kısa sürede yanıt verebilecek şekilde oluşturulan çalışma yöntemleriyle SIGMA, AB'nin aday ülkelerin yatay yönetsel kapasitelerini (profesyonel kamu personeli sistemi, hesap verebilirlik sistemi, kamu hizmetleri sistemi v.b.) yeniden yapılandırma çalışmalarına destek olmak amacıyla geliştirdiği en önemli araçtır. Program yararlanıcı ülkelerin idari verimliliğini artırmayı ve demokratik değerler, etik ve hukukun üstünlüğü ilkelerini temel alarak iyi yönetişim konusunda bu ülkelere destek sağlanmasını hedeflemektedir. Kamu yönetimi reformu konusunda AB ve diğer destek programları kapsamındaki girişimleri desteklemek ve bu alandaki farklı destek mekanizmaları arasında eşgüdümün sağlanmasına katkıda bulunmak da programın amaçları arasındadır. SIGMA programı bu amaçlar doğrultusunda beş teknik alanda faaliyet göstermektedir. Bunlar (http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5942 ,01.05.2015);

- Strateji ve reform programlarının oluşturulması ve uygulanması,

- Kamu hizmeti ve kamu yönetiminin örgütlenmesi ve işleyişi,

- Kamu maliyesi ve denetimi,

- Kamu alımları,

- Politika oluşturma ve eşgüdüm olarak sıralanabilir.

SIGMA, programdan faydalanan ülkelerin öncelikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda ve yukarıda zikredilen amaçlar çerçevesinde aday ülkelerdeki kamu yönetimi reformlarını desteklemektedir. SIGMA tarafından finanse edilecek projeler konusundaki ön şart, söz konusu projelerin AB'nin hedefleri ve SIGMA programının reform öncelikleri ile uyumlu olmasıdır.

SIGMA tarafından faydalanıcı ülkelere sağlanan kısa dönemli teknik destek, aşağıdaki alanlarda gerçekleştirilebilir (Sevinç ve Acar, 2011: 3);

- Strateji ve reform planlamalarının hazırlanması,

- Yasa taslakları ve değişiklikleri,

- Büyük çaplı teknik destek projelerinin planlanması,

- Farkındalık artırıcı etkinlikler,

- Üst ve orta dereceli yöneticilere danışmanlık,

- Uygulayıcılara yönelik pratik destek,

- Belirli sistem ve kuruluşların akran incelemesi,

- AB aday ülkelerinde yönetişim sistemleri ve reformların yıllık değerlendirilmesi.

Türkiye, 7 Mayıs 2004 tarihinde Avrupa Komisyonu ve OECD arasında imzalanan protokol çerçevesinde SIGMA programına resmen dahil olmuştur. Bu bağlamda, SIGMA temsilcileri tarafından ülkemize değerlendirme ziyaretleri düzenlenmekte ve öncelikli olarak kamu ihale sistemi, kamu personel rejimi, mali kontrol, idari reform kapasitesi konularında istişareler yapılmaktadır. Ziyaretler neticesinde hazırlanan raporlar SIGMA programı yetkilileri tarafından Avrupa Komisyonuna sunulmakta ve Komisyon tarafından ülkemiz için hazırlanan yıllık ilerleme raporlarında veri olarak kullanılmaktadır. SIGMA, özellikle Kamu Alımları ve Mali Kontrol fasıllarında Avrupa Komisyonu ile ülkemiz arasında bir iletişim ve müzakere platformu vazifesi görmekte ve AB ile müzakerelerin daha verimli bir şekilde gerçekleştirilmesine katkıda bulunmaktadır.

Yerel Yönetimler Reformu ile amaçlanan kaynakların etkili ve verimli kullanımı, yerel yönetimlere görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynak sağlanması, sürekli gelişim, katılımcılık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, şeffaflık, hizmette yerellik, performans ölçümü ve denetimi, işbirliği gibi ilkelerin yeni kamu yönetimi anlayışına paralel bir içeriğe sahip olduğu söylenebilmektedir. SIGMA Programı ile Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde yerel yönetimlerle ilgili yapılan yasal düzenlemelerin varmak istediği genel amaç arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bütün bu çalışmalar, AB'ye üyelik sürecinde merkezi idarenin ve özellikle yerel yönetimlerin idari kapasitelerini güçlendirmeye yöneliktir. AB'ye katılım öncesi dönemde diğer aday ülkelerdeki reform süreçlerinde olduğu gibi, ülkemizde de kamu hizmetlerinin sağlamasında sorumluluk alanı genişleyen yerel yönetimlerin, üyelik sonrası kendilerinden beklenen görevleri etkin ve verimli bir

biçimde yerine getirmeleri amacıyla, örgütlenme ve işleyiş ilkeleri açısından reforma tabi tutulması ve sonuç olarak yerel yönetim birimlerinin kapasitelerinin artırılması gerekmektedir.

2004 yılından bu yana gerçekleştirilen değerlendirme ziyaretleri kapsamında, kamu alımları alanında 8, kamu hizmeti alanında 5, idari çerçeve alanında 5, kamuda etik alanında 5, kamu harcamaları yönetimi alanında 4, dış denetim alanında 4, iç mali kontrol alanında 4 ve demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanında 3 rapor hazırlanmıştır (http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5942, 01.05.2015).

SIGMA, öncelikli olarak aşağıda geçen konularda Türkiye'de yapılan reformları desteklemektedir (Sevinç ve Acar, 2011: 8):

• Kamu Yönetimi Reformu Stratejisi taslağının gözden geçirilmesi (Haziran 2004),

• Mali Kontrol ve Dış Denetim,

• Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uygulamasına destek için işbirliği (Ocak 2007 - Aralık 2008),

• Taslak Dış Denetim Kanunu hakkında yorumlar (Mayıs-Temmuz 2004),

• Kamu Mali Yönetimi ve İç Mali Kontrolü ile ilgili olarak Maliye Bakanlığı'na yardımcı olmak (Mayıs-Temmuz 2002),

• Tasarım AB tarafından finanse edilen projelerin tasarımına destek (Ocak-Mart 2009),

• Türk kamu bürokrasisinde düzen ve değişim üzerine konferans (Ocak - Şubat 2009),

• Kamu hizmetlerinin kalitesi üzerine konferans (Şubat-Ekim 2008),

• Kamu Hizmeti Mevzuatı - teknik yardım (Kasım 2005 - Kasım 2006),

• Kamu Yönetimi Reformu (Eylül 2005 - Kasım 2006),

• Kamu Hizmeti Reformu ve İdari Modernizasyon (Aralık 2004-Aralık 2005),

• TBMM'nin İdari Kapasitesinin Güçlendirilmesi (Nisan 2009 - Mart 2010),

• İdari Basitleştirme Semineri (Mart-Haziran 2008),

• Düzenleyici Etki Değerlendirmesi ve AB Üye Devlet Uygulamaları (Şubat-Mayıs 2006),

• Düzenleyici Etki Değerlendirmesi ve Avrupa Yaklaşımı (Haziran - Ekim 2005),

• Kamu Harcama Yönetimi,

• Parlamentonun (TBMM) bütçe sürecinde değişen rolü (Haziran – Aralık 2008),

• Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nda (TEPAV) konuşma: Yolsuzlukla Mücadele Konferansı (Aralık 2006-Aralık 2007),

• Kamu İhalesi ve İmtiyazları / Kamu ve özel sektör ortaklığına destek (Ağustos 2007-Kasım 2008),

• Sosyal/Ekonomik Faktörler ve Yeni Yasama Paketi Prosedürleri üzerine konferans (Mart - Mayıs 2006),

• Kurumsal destek - Kamu İhalesi (Mayıs-Ekim 2004),

• Kamu ihale sistemini geliştirmeye yardım (Eylül 2002-Mart 2003),

• Kamu İhale Kanunu hazırlanması konusunda yardım (Temmuz-Kasım 2001).

4.4. Yerel Yönetimler Reformunun Değerlendirilmesi

4.4.1. Ölçek Açısından Değerlendirme

1580 sayılı Kanun yeni belediye kurulabilmesi için 2000 nüfus şartı öngörürken 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu bu sayıyı 5000'e çıkarmaktadır. Bu hükümle nüfusu 2000'in altındaki belediyeler kapatılmakta ve

nüfusu 5000'in altında belediye kurulması yasaklanmaktadır. Bu suretle belediyelerde belirli bir ölçek büyüklüğü sağlanmak istenmektedir. Ayrıca belediyelerin İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile kurulabilmesi hükmü getirilmektedir (Urhan, 2010: 90).

Yeni kurulacak bir belediyenin bir başka belediyenin meskun sahalarına 5.000 metreden daha yakın olamayacağı hüküm altına alınarak iç içe girmiş, adeta cadde ve sokakların birbirinden ayırdığı belediyelerin varlığına son verilmektedir. Bu uygulama, vatandaşların hizmet talep edeceği belediye veya aksayan hizmetlerin hesabını soracağı yetkilileri doğrudan tanımasına; belediye hizmetlerinin etkili, verimli ve ekonomik olarak, koordinasyon içerisinde yürütülmesine imkan sağlayacaktır. Ayrıca, içme ve kullanma suyu havzalarıyla sit ve diğer koruma alanlarında belediye kurulması yasaklanmak suretiyle bu alanların daha etkin bir şekilde korunması amaçlanmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere yeni düzenleme ile küçük yerleşim yerleri istenmemekte, aksine büyük yerleşim yerleri özendirilmektedir.

Ülkemizde belediye kurulurken daima nüfus ölçütü esas alınmıştır. Büyükşehirler açısından bakıldığında 3030 sayılı Kanuna göre bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için nüfusun 300.000'i geçmesi gerekmekteydi (Koçak, 2013: 228). Ancak 5216 sayılı Kanunla "Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülür" hükmü getirilmektedir. Bu hüküm ile artık büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için ön koşullar getirilmekte ve siyasi nedenlerle büyükşehir belediyesi kurulması zorlaştırılmaktadır.

Türkiye'deki Yerel Yönetim Reformu'nun, büyükşehir düzeyindeki en önemli adımlarından biri İstanbul'la birlikte Kocaeli'de atılmıştır. Bu iki ilimiz il sınırında büyükşehir belediyesi modeline geçmişlerdir. Böylece merkezden sunulması optimal olmayan kamu hizmetleri yerel yönetimlere devredilirken, aynı zamanda optimal ölçeğin altında olmaları nedeniyle bazı yerel yönetim birimleri kapatılarak veya birleştirilerek yerel yönetimlerin etkinleştirilmesi hedeflenmektedir.

12 Kasım 2012 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nda kabul edilen ve 6 Aralık 2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı Kanun'la 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve toplam büyükşehir sayısı 30'a çıkarılmıştır. Bu Kanun'la getirilen en önemli değişikliklerden bir tanesi, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'yla sadece İstanbul ve Kocaeli'nde yürürlüğe konulan belediye sınırlarının il mülki sınırı olarak kabul edilmesi uygulamasının, bu iki şehir dışındaki diğer tüm büyükşehirlere de yaygınlaştırılmasıdır. Yapılan bu değişiklik, 30 ildeki büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşayan 56 milyon kişiyi; başka bir ifadeyle, Türkiye'de yaşayan her 4 kişiden 3'ünü ilgilendirmektedir (Bingöl vd, 2013, s. 14).

4.4.2. Vesayet Açısından Değerlendirme

İdari vesayet, merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini, merkez konumundaki idare tarafından, kanunla belirlenmiş sınırlar içerisinde kontrol etmek ve kararlarını bozabilmek yetkisini ihtiva eden denetimdir. Bir başka tanıma göre ise yerinden yönetim kuruluşlarının, kendilerinin dışındaki bir başka idari kuruluş tarafından, yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denmektedir. Anayasa Mahkemesi de vesayet yetkisini; merkezi yönetimin yerel yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünü olarak tanımlamaktadır. İdari vesayetin amacı, yerel yönetimlerin çıkarlarını korumaktan ziyade kamu yararını korumaktır (Karaarslan, 2007: 217).

Vesayet yetkisi; genel vesayet denetimi, önleyici vesayet denetimi ve yerine geçme olarak kullanılmaktadır. Genel vesayette, vesayet makamı kendi değerlendirmesine göre, yasalara ya da kamu yararına aykırı gördüğü yerel kararları bozabilmektedir. Önleyici vesayet yetkisi, yasalarda açıkça belirlenen konularda, yerel kararların uygulamaya konulabilmesi için vesayet makamından ön izin alınması ya da kararların onaylanması şeklinde uygulanmaktadır. Yerine geçme de ise vesayet makamları, yerel yönetimlerin yasal görevlerinden kaçınmaları durumunda, onların yerine geçerek görevleri doğrudan yerine getirmektedir (Karaarslan, 2007: 218).

Anayasamızın 127. maddesine göre "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, kanunla belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir" demek suretiyle bu yetkiyi, yetkinin amacını, şartlarını ve kanunla yapılması gerektiğini belirtmektedir (Urhan, 2010: 91).

Ülkemiz Anayasaları baştan beri yerel yönetimlerin özerkliği sistemini ve bunlar üzerinde idarenin vesayet yetkisini kabul etmiştir. Vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin kurulması, kaldırılması, organları, görevleri, görevlileri, işlemleri ve mali kaynakları üzerinde yapılabilmektedir. Reform öncesi ülkemizde temel denetim şekli a priori[8] denetim olmasına karşılık yapılan reform sonrası temel denetim şekli a posterior[9] denetime dönüştürülmüştür.

Ülkemizde reform öncesi yerel yönetimler arasındaki en yoğun vesayet denetimini il özel idareleri yaşamaktaydı. Merkezi idare, il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi üzerinde meclisin feshi, meclis toplantılarının ertelenmesi, meclisin dağıtılması (toplantının yaptırılmaması m.127) ve meclis kararlarının tasdiki yetkilerine sahipti. Eski düzenlemeye göre il daimi encümeni ve il genel meclisi kararları üzerinde aynı zamanda merkezi idarenin taşra teşkilatının başı olan valinin ağır bir vesayet yetkisi vardı. Eski İl Özel İdaresi Kanununun 135. maddesine göre il genel meclisince alınan tüm kararların valinin onayıyla kesinleşeceği düzenlemesine amirdi. Vali tutanak tarihinden itibaren yirmi gün içinde Danıştay'a itiraz edebilmekteydi. Danıştay iki ay zarfında itirazı incelemek suretiyle kararını vermekteydi. Vali bu kararları hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından itiraz edebilmekteydi. Danıştay'ın yapmış olduğu bu inceleme tipik bir idari vesayet denetimi ve vermiş olduğu kararlar da idari kararlardı (Karaarslan, 2007: 229).

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu valinin il genel meclisi içindeki ve kararları üzerindeki ağırlığını değiştirmektedir. Zira eski düzenlemede vali, il genel meclisinin

[8] A priori (önleyici) denetim, yerel yönetimlerin almış olduğu kararların vesayet makamlarının imzası olmadan yürürlüğe girememesi olarak ifade edilebilir.

[9] A posterior (düzeltici) denetim, ilgili düzenleme yürürlüğe girdikten sonra yapılan yasallık denetimidir.

başkanı sıfatı ile meclis gündemini tek başına belirleme ve kendi istediği konuların müzakere edilmesini ve ancak bu konularda karar alınmasını sağlayabildiğinden il genel meclisinin gündemi ve kararları üzerinde mutlak egemenliğe sahipti. Ancak yeni düzenleme il genel meclisinin kendi arasından bir başkan seçmek suretiyle valinin meclis içindeki konumuna son verilmekte ve yine kararlar üzerindeki öncül denetimi yargıyı harekete geçirmekle kullanılan sonradan denetime dönüştürülmektedir (Şen, 2009: 115).

1580 sayılı eski Belediye Kanunu'nun 73. maddesi belediye meclis kararlarına karşı, ilan tarihinden itibaren on gün içinde belediye başkanı ve ilgililer tarafından, il merkezlerindeki belediyeler için İçişleri Bakanlığına, diğer belediyeler için ise valiliklere itiraz edilebileceği hükme bağlanmaktaydı. Normal şartlarda merkezin denetimine tabi olmayan belediye meclisinin kesin kararlarına karşı itiraz edilmek suretiyle bu kesin kararlar merkezi idarenin denetimine açılmaktaydı. Buna göre valiliklere yapılan itirazlar kaymakamın görüşü alınmak suretiyle on beş gün içinde il idare kurulu tarafından, İçişleri Bakanlığına yapılan itirazlar ise valinin görüşü alındıktan sonra bir ay içinde Danıştay tarafından incelenerek kesin bir karara bağlanmaktaydı. Hakeza bu itirazlar üzerine valiye, itirazın karara bağlanmasına kadar itiraz konusu kararın yürütülmesi ve uygulanmasının ertelenmesi yetkisi de tanınmaktaydı. Burada gerek il idare kurulu gerekse Danıştay tarafından verilen kararlar yargısal ya da istişari kararlar değil idari kararlardı. Dolayısıyla bu kararlar aleyhine ilgililer tarafından (belediye idaresi ya da talebi red edilen diğer şahıslar) iptal davası açılabilmekteydi (Karaarslan, 2007: 235).

Yine 1580 sayılı eski belediye kanunun 74. maddesinde olağan ve olağanüstü toplantılar dışında veya kanunda öngörülen görev ve yetki alanlarına girmeyen konularda veya mevzuata açıkça aykırı olarak aldığı kararlara, il merkezi olmayan belediyeler için valinin talebi üzerine il idare heyetince, il merkezi olan belediyeler için ise İçişleri Bakanı'nın talebi üzerine Danıştay tarafından incelenerek onaylanmakta ya da iptal edilmekteydi. Belediye meclisinin almış olduğu bu kararlara karşı başvuru konusunda kanunda herhangi bir süre öngörülmemekteydi. Bu durum, alınmış olan bu kararların bir süre ile bağlı olmaksızın, denetim ve iptal edilme tehdidi altında kalmasına sebep olmakta ve doktrinde eleştirilmekteydi. Buna karşın Danıştay, genişletici bir yorum ve eski Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 21.

maddesi delaletiyle bu hükmü büyükşehir ve ilçe belediyeler bakımından da uygulamaktaydı (Karaarslan, 2007: 235).

Ancak yeni yerel yönetimler yasalarında ağırlıklı olarak a posterior denetim öngörülmektedir. Yeni Belediye Kanunu, genel anlamda, belediye meclis kararları üzerindeki denetim yetkisinin bazı istisnalar dışında klasik öncül vesayet denetimden arındırmaktadır. Yeni Belediye Kanununun meclis kararlarının kesinleşmesi başlıklı 23. maddesinde, belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesiyle birlikte yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceğini, belediye başkanı tarafından yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kabul edilen kararların kesinleşeceği hükme bağlanmaktadır. Maddenin 4. fıkrasında kararın kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmek suretiyle kararların yürürlüğe gireceği öngörülmektedir. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine dava açma süresi içinde idari yargıya gidebilmektedir (Karaarslan, 2007: 236).

İdari işlemler üzerinde vesayet denetimi, eski 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yoğun bir şekilde alt belediyeler üzerinde mevcuttu. Eski Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre ilçe belediye meclisinin tüm kararları büyükşehir belediye başkanının onayına tabiydi. A priori olarak yapılan bu denetim ilçe belediyeleri için son derece sınırlayıcıydı. Büyükşehir belediye başkanının onaylamadığı kararlar meclis tarafından tekrar görüşülerek 2/3'le kabul edildiği takdirde kesinleşmekteydi. Ancak büyükşehir belediye başkanının onaylamama ve tekrar görüşülmesini isteme kararına karşın ilçe belediye meclisinin yetkili idari yargı merciine başvurma hakkı vardı. Aynı şekilde geri gönderilen kararların ilçe belediye meclisinde aynen kabul edilmesi durumunda da büyükşehir belediye başkanı yetkili idari yargı merciine başvurma hakkına sahipti. Nitekim Danıştay'da büyükşehir belediye başkanının, ilçe belediye meclisi kararlarını iade etmesi karşısında, ilçe belediye meclisinin, büyükşehir belediye başkanının iade kararını idari yargı merciine taşıyabileceğini, buna karşın geri gönderilen ilçe belediye meclisi kararının 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi durumunda da büyükşehir belediye başkanının idari yargı merciine başvurabileceğini belirtmekteydi (Karaarslan, 2007: 237).

Yine ilçe belediye meclisi tarafından yapılan ilçe belediye bütçeleri büyükşehir belediye meclisi tarafından aynen ya da bazı noktalarda değiştirilmek suretiyle kabul edilmekte ve ilgili vali tarafından onaylanmaktaydı. Yeni düzenleme de vesayet denetimi aşağıda açıklanacağı üzere en azından vali için tamamen kaldırılmaktadır.

Yeni Büyükşehir Belediye Kanununun 14. maddesine göre ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imar dışındaki tüm kararları büyükşehir belediye başkanı tarafından onaylanmakla kesinleşip yürürlüğe girmektedir. Onaylanmayan kararlar, yedi gün içinde ilgili meclise geri gönderilerek yeniden görüşülmesi istenebilir. Salt çoğunlukla ısrar edilen kararlar kesinleşir ve yürürlüğe girmektedir (Karaarslan, 2007: 238).

İlçe ve ilk kademe belediyelerinin imar ve bütçe ile ilgili olan kararları ise büyükşehir belediye meclisinin onayına tabidir. Burada gerek bütçe gerekse imarla ilgili olarak öngörülmüş olan denetim, vesayet denetiminin sınırlarını aşmakta, değiştirerek kabul yetkisini de içermektedir. Her iki durum için öngörülmüş olan denetim yerel yönetimlerin özerkliğiyle çelişmektedir. Zira özerk bir yerel yönetim diğer bir yerel yönetim üzerinde vesayet denetimi imkanına sahip olması her şeyden önce reform mantığıyla da çelişmektedir (Karaarslan, 2007: 238).

Vesayet denetiminin bir sonucu da seçilmiş organların görevden uzaklaştırılması ya da görevlerine son verilmesidir. Özellikle organların atama yerine seçim yoluyla oluşması durumunda vesayet makamı ve yerel organ arasındaki denge büyük önem arz etmektedir. Yeni İl Özel İdaresi Kanunu il genel meclisinin feshini gerektiren nedenleri azaltmaktadır. İl genel meclisi İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararıyla feshedilir. Eski İl Özel İdaresi Kanununda valinin gerekçeli görüşü aranmaktaydı (Karaarslan, 2007: 246).

Yeni İl Özel İdaresi Kanununun 34. maddesinin 1. fıkrasına göre merkezi idare, il özel idaresi organları ve bu organların üyeleri hakkında görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle soruşturma ve kovuşturma açılması durumunda bu organ ve üyeleri geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilmektedir. Uzaklaştırma kararının devamı kamu yararı gibi muğlak bir ifadeye bağlanmak suretiyle idareye geniş bir takdir yetkisi tanınmaktadır (Karaarslan, 2007: 248).

Yerel yönetim organlarının seçimi kadar görev süreleri boyunca merkez ile ilişkileri, yani merkezin seçilmiş karar organları üzerinde sahip olduğu yetkilerde özerkliğin bir başka önemli boyutunu oluşturmaktadır. Belediyelerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılmaları konusunda İçişleri Bakanına tanınan bu yetki de merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi türlerinden biridir. 5393 sayılı Belediye Kanununun 47/1. maddesi "Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir" hükmüne amirdir. Bu maddede belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşan organlar ve bu organların üyeleri ifade edilmektedir. Tedbir olarak bu organlar ve üyelerin "kesin hükme kadar" görevden uzaklaştırılması mümkündür (Karaarslan, 2007: 249).

Büyükşehir belediye organları üzerindeki vesayet denetimi konusunda Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanununa gönderme yapmaktadır. Bu nedenle belediye organlarıyla ilgili geçerli olan hükümler büyükşehir belediyeler bakımından da geçerli olmaktadır (Karaarslan, 2007: 253).

Eski Belediye Kanunumuzun 122. Maddesi, belediye tarafından hazırlanan bütçenin, mahalli en büyük mülkiye memuru tarafından onaylanmakla kesinleşeceğini öngörmekteydi. Ancak eski Belediye Kanununun 123. maddesinde ise imzalamaya yetkili makam olan vali ya da kaymakamın kendilerine sunulan bütçeyi bir hafta içinde inceleyerek aynen ya da değiştirerek onaylama yetkisine sahip olduklarını belirtmekteydi. Vali ve kaymakamlarca bütçede yapılan değişikliğe, belediye meclisi tarafından Danıştay'a itiraz edilebilmekteydi (Karaarslan, 2007: 272).

Ancak 5393 sayılı yeni Belediye Kanununda Merkezi İdarenin temsilcilerine tanınan onama ve değiştirerek onama yetkileri kaldırılmaktadır. Yeni Belediye Kanununun 62. maddesine göre belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe, belediye encümeni ve İçişleri Bakanlığına gönderilmektedir. İçişleri bakanlığı da bunu 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçesine eklenmesi için Maliye Bakanlığına göndermektedir. Bütçenin İçişleri Bakanlığına gönderilmesi onaylanmak için değil ulusal bütçeye ilave etmek için

olduğundan merkezi idarenin eski Belediye Kanununda var olan onaylama ve değiştirerek onaylama yetkileri tamamen kaldırılmaktadır. Belediye bütçesi, belediye encümeninin görüşü alınmak suretiyle belediye meclisi tarafından aynen ya da değiştirilerek onaylanmak suretiyle kesinleşmekte ve mali yılbaşından itibaren de yürürlüğe girmektedir (Karaarslan, 2007: 271).

Eski İl Özel İdaresi Kanunu'nun 86. maddesine göre il genel meclisince görüşülüp kabul edilmiş olan bütçe vali tarafında 15 gün içinde İçişleri Bakanlığına gönderilmekteydi. İçişleri Bakanlığı, hazırlanan bütçeyi 30 gün içinde aynen ya da değiştirerek onaylar ya da 30 gün içinde onaylanmayan bütçe kendiliğinden onaylanmış sayılmaktaydı. İçişleri Bakanlığı'nın da çok geniş sayılabilecek ve yerel yönetimlerin mali özerkliğiyle bağdaşmayacak nitelikte değişiklik yapma yetkileri vardı. Ancak yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile merkezin onaylama ve değiştirerek onaylama yetkisi il özel idareleri bakımından da kaldırılmaktadır. 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanununun 45. maddesine göre vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı il encümenine sunulmaktadır. Encümenin görüşüyle birlikte il genel meclisine sunulan bütçe aynen ya da değiştirilerek kabul edilmektedir. Görüldüğü gibi il özel idarelerinin bütçelerinde merkezin onama ve ya değiştirerek onama yetkisi tamamen kaldırılmak suretiyle mali özerkliğe uygun bir düzenleme yapılmıştır (Karaarslan, 2007: 273).

Eski Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 20. maddesinde büyükşehir belediye bütçesi doğrudan, ilçe bütçeleri ise büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya tadilen kabul edildikten sonra vali tarafından onaylanmaktaydı. Ancak yeni Büyükşehir Belediye Kanunu'nda valinin büyükşehir belediye bütçesi ve ilçe-ilk kademe belediye bütçeleri üzerindeki onaylama ya da değiştirerek onaylama yetkisi tamamen kaldırılmaktadır. Buna karşın yeni Büyükşehir Belediye Kanunu ile ilçe ve ilk kademe belediye bütçeleri üzerindeki büyükşehir belediye meclisinin denetimi aynen devam etmektedir. Hatta bu idari vesayet yetkisinin en ağır şekli olan ikame ve tadilen tasdik yetkisi şeklinde cereyan etmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili yeni düzenlemelerde dikkati çeken önemli eksikliklerden biri olduğu söylenebilir (Canan, 2008: 162).

4.4.3. Katılımcılık Açısından Değerlendirme

Demokrasinin tam anlamıyla sağlanabilmesi, yerel yönetim kanallarının ve yerel inisiyatiflerin toplum yararına harekete geçirilmesi ile mümkündür. Mahalli idareler, yerel toplumların kendilerini en yakından ilgilendiren işleri hakkında karar aldıkları bir örgütlenme biçimidir. Vatandaşlar demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlığı yerel yönetimlerde kazanmaktadırlar. Mahalli idareler, halkın katılımını sağlamada merkezi idareye göre çok daha fazla imkan ve yeteneklere sahiptir ve böylece tüm sistemin yönetim kapasitesini de güçlendirmektedir (Urhan, 2010: 93).

Katılıma ilişkin yeniliklerle ilgili düzenlemelerin başında, belediye meclislerine ve ihtisas komisyonlarına katılma ve görüş bildirilmesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Belediye meclisi kararlarının uygun yollarla halka duyurulması ve de belediyenin desteği ile toplanacak kent konseylerinin sayesinde herkesin görüşünü açıklama imkanı bulduğu platform oluşturulacaktır. Konsey kararlarının belediye meclisinin ilk toplantısında değerlendirileceğinin öngörülmesi belediye yönetimine katılmanın başka bir boyutunu oluşturacaktır.

1580 sayılı yasada yer alan "Her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir." tanımı 5393 sayılı yeni kanunda "herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir." olarak değiştirilerek nüfus kütüğüne kayıtlı olunan yer değil ikamet edilen yer hemşeri tanımı için temel kıstas olarak belirlenmektedir. Yapılan yeni düzenlemeyle hemşerilerin belediye kararlarına katılmaları ve hizmetlerden yararlanmalarına ilişkin yeni esaslar benimsenmektedir. Meclisin çalışma dönemi, süresi ve toplantı yerlerine ilişkin değişiklikler de yapılmaktadır. 1580 sayılı kanunda öngörülen ve yılda üç defa yapılan olağan ve belirli şartların gerçekleşmesiyle yapılacak olağanüstü toplantı sistemi yerine, meclisin her ayın ilk haftası olağan olarak toplanması öngörülmektedir. Belediye meclisinin toplantı ve kararlarının aleni olduğu, kararların halka duyurulacağı öngörülmüştür. Yönetimde açıklık ilkesinin bir gereği olarak 1580 sayılı Kanunda var olan "Gizli toplantı" kavramı yerine, "Kapalı toplantı" kavramı getirilerek bu toplantıların başkanın veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli teklifi üzerine, toplantıya katılanların üçte iki çoğunluğunun kararıyla yapılabileceği öngörülmektedir. Ayrıca, nüfusu 10.000'in üzerindeki belediyelerde bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerin denetimini

yapmak üzere meclislerin oluşturacağı denetim komisyonu sayesinde belediyelerde oto kontrol sistemi oluşturulmak istenmektedir. Belediye meclisleri, denetim komisyonu oluşturmanın yanı sıra belediyeyi; faaliyet raporunu değerlendirme, soru, genel görüşme ve gensoru aracılığıyla denetleyebilecek ve belediyenin yürüttüğü iş ve işlemler konusunda bilgi edinebilecektir.

Belediye yasasının 21. maddesinde "Gündem" başlığı altında getirilen "belediye meclis gündeminin, belediye başkanı tarafından belirlenmesi ve meclis üyelerine en az üç gün önceden bildirilmesi ve halka da çeşitli yollarla duyurulması" hükmü ile meclis üyelerinin ve halkın görüşmelere hazırlıklı olarak katılmalarına imkan verilmektedir. Ayrıca belediye meclis üyelerinin de gündemin belirlenmesi konusunda söz sahibi olmaları sağlanarak katılımcı bir yöntem öngörülmekte ve başkan dışındaki üyelere de halkın dilek ve şikayetlerini meclis gündemine getirme imkanı tanınmaktadır.

Belediye mevzuatımıza yeni giren düzenleme neticesinde, yerel hizmetlere halkın katılımını sağlama adına ihtisas komisyonlarının oluşumunda uzman kişilerin ve sivil toplum örgütlerinin katılımının yolları açılmıştır. Stratejik plan hazırlanması sürecinde; varsa üniversiteler, meslek odaları, ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınmasına yer verilerek yerel katılıma ilişkin önemli bir yenilik getirilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu belediye yönetiminin, kentin sosyal sermayesi olan insan kaynağından yararlanabilmesi için Kent Konseyi hakkında şu düzenlemeyi içermektedir: "Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasi partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent

konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir."

Büyükşehir belediye meclisi de diğer belediyelerde olduğu gibi, her ayın ikinci haftasında toplanmaktadır. Toplantının yeri ve zamanı mutat usullerle belde halkına duyurulmaktadır. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşmaktadır. İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur. Belediyeler gerekli gördükleri konularda komisyon kurabilmektedirler. İhtisas komisyonlarının oluşturulması klasik belediyelerde nüfus kriterine bağlıyken, büyükşehir belediyeleri için zorunlu tutulmaktadır.

4.4.4. Mali Kaynak Açısından Değerlendirme

Merkezi idare, ülkenin genel nitelikteki ihtiyaçlarını düzenlemekte olup bunlar da genel kamu hizmetleri olarak tanımlanmaktadır. Bir ülkenin hukuk düzeninin, siyasal yapısının tanıdığı ve sınırlandırdığı alan içinde yerel yönetimlere tanınmış olan yöresel kamu hizmetleri de vardır. Bir kısım ortak ihtiyaçların temini görevi yerel yönetimlere verildiğine göre, bu görevin yerine getirilebilmesine imkan verecek gelir kaynaklarının da onlara sağlanması gerekmektedir.

Yasalarda yerel yönetimlere fazla görev ve hizmet yüklenirken aynı derecede kaynak tahsis edilmemiş olması kaynakların ekonomik ve verimli şekilde kullanılmasını engellemekte ve de hizmetlerin etkin olarak ifa edilmesini zorlaştırmaktadır. Belediyelerin gelirleri birkaç kategori altında toplanabilmektedir. Bunlar; öz kaynaklar (vergiler, harçlar, katılma payları); devlet gelirlerinden alınan paylar, devlet yardımı, diğer gelir ve borçlanmadır.

Belediyelerin genel bütçe gelirleri tahsilat toplamı üzerinden aldıkları paylar belediyelerin en önemli gelir kaynaklarından biridir. 15 Temmuz 2008 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe

Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun [10] genel bütçeden yerel yönetimlere aktarılacak kaynakları düzenlemektedir. Bu kanuna göre; il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden pay verilmektedir. Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0,50'si il özel idarelerine ayrılmaktadır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Bakanlar Kurulu, bu maddede belirtilen oranları iki katına kadar artırmaya veya kanuni haddine kadar indirmeye yetkilidir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden belediye ve il özel idarelerine ayrılan payların dağıtımına esas belediye ve il nüfusları, her yılın ocak ayından geçerli olmak üzere İçişleri Bakanlığı tarafından, Türkiye İstatistik Kurumundan alınmak suretiyle, İller Bankası ve Maliye Bakanlığına bildirilmektedir. Belde, köy, mahalle veya bunların bazı kısımlarının bir belediyeye katılması veya birleşmesi halinde bu belediyelerin payı, katılma veya birleşmenin fiilen gerçekleştiği tarihi takip eden Ocak ayının birinci gününden itibaren yeni nüfuslarına göre hesaplanmaktadır.

Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılan yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılmaktadır. Kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılan yüzde 1,50'lik belediyelere payının yüzde 80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve yüzde 20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere

[10] 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden verilen pay oranları ve bu payların dağıtımına ilişkin bazı hususlar, 6 Aralık 2012 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 6360 sayılı Kanun'la birlikte değiştirilmiştir. Bu çalışmada güncel veriler kullanılmaktadır.

dağıtılmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan yüzde 4,50'lik payın yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, yüzde 10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. Hesaplanan tutardan yüzde 30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından il özel idarelerine ayrılan yüzde 0,50'lik payın;

a) Yüzde 50'lik kısmı illerin nüfusuna,

b) Yüzde 10'luk kısmı illerin yüzölçümüne,

c) Yüzde 10'luk kısmı illerin köy sayısına,

ç) Yüzde 15'lik kısmı illerin kırsal alan nüfusuna,

d) Yüzde 15'lik kısmı illerin gelişmişlik endeksine,

göre İller Bankası tarafından dağıtılmaktadır.

Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının binde biri Maliye Bakanlığı bütçesine nüfusu 10.000'e kadar olan belediyeler için kullanılmak üzere denkleştirme ödeneği olarak konulmaktadır. Maliye Bakanlığı, bu ödeneği, mart ve temmuz aylarında iki eşit taksit halinde dağıtılmak üzere, İlbank A.Ş. hesabına aktarmaktadır. İlbank A.Ş. hesabına aktarılan ödeneğin yüzde 65'ini eşit şekilde, yüzde 35'ini ise nüfus esasına göre dağıtılmaktadır.

4.4.5. Yetki ve Sorumluluk Açısından Değerlendirme

Belediyeler, şehir halkının yerel nitelikli, ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli kamu tüzel kişilikleridir. Yerel düzeydeki hizmetler en etkili, en rasyonel ve de en hızlı şekilde yereldeki yönetim tarafından görülmektedir. Bu nedenledir ki "hizmette halka yakınlık" anlamındaki "Subsidiarite" ilkesi, AYYÖŞ'ün kabul edilmesiyle mevzuatımıza da yerleşmiştir. Böylece mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmetin belediyelerce yapılması esası benimsenmektedir.

Belediyelerin görev ve yetkileri 5393 sayılı yasa ile tek tek sayılarak, hizmet alanları ve görev grupları da ayrıntılı olarak belirtilmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda da bu nitelikte düzenlemelere yer verilmektedir. Bu kanunun 7. maddesinde büyükşehir belediyesinin görevi ayrıntılı olarak belirlenmekte ve Belediye Kanunu'nda belediyelere verilen görevlerin neredeyse tamamı büyükşehir

belediyelerine verilmektedir. Büyükşehir kapsamında olmayan belediyeler temel olarak 5393 sayılı Kanuna tabi olarak görev yapmakta; 30 Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri ise hem 5216 sayılı Kanun hem de 5393 sayılı kanuna göre görev ifa etmektedirler. Yeni kanunlarla AYYÖŞ'ün öngördüğü yerel yönetim anlayışına uygun olarak yeni yetki ve yükümlülükler getirilmektedir.[11]

4.4.6. İlerleme Raporlarında Türkiye'nin Yerel Yönetimler Bakımından Değerlendirilmesi

İlerleme Raporları, Türkiye'nin AB'ye uyum çerçevesinde mevzuatta yaptığı düzenlemelerin, AB müktesebatına uyumunun AB Komisyonu'nca değerlendirildiği raporlardır ve AB'nin bakış açısını yansıtmasından dolayı önemlidir. Türkiye'nin yerine getirmesi gereken yükümlülükleri içeren Katılım Ortaklığı Belgelerinin paralelinde, Türkiye'nin yükümlülüklerini nasıl yerine getireceğini gösteren Ulusal Programlar hazırlanmaktadır. İlerleme Raporları aynı zamanda bu yükümlülüklerin ne ölçüde yerine getirildiğini değerlendirmektedir.

Bu noktadan hareketle İlerleme Raporlarında Türkiye'nin gerçekleştirdiği Yerel Yönetimler Reformu'nun AB'de nasıl yankı bulduğunu görmek ve ileriye doğru hangi beklentilerin içine girildiğini görmek için, yine çalışmamızla paralellik göstermesi açısından 2004 yılından başlayarak İlerleme Raporlarını[12] inceleyeceğiz. 2004 yılından itibaren İlerleme Raporlarında yerel yönetimlerle alakalı aşağıdaki hususlar ifade edilmiştir.

2004 İlerleme Raporu:

Demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanında, daha önceki yıllarda yapılan bazı başarısız teşebbüsleri takiben, kamu idaresi reformu konusu 2002 yılının başlarında yeni bir ivme kazanmıştır. Kamu idaresi sisteminin kapsamlı bir biçimde gözden geçirilmesi ve merkezi hükümet ile yerel idare ve belediyeler arasındaki ilişkinin yeniden yapılandırılması amacıyla yapılan önerilerden oluşan bir Eylem Planı kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından daha sonra veto edilmesine rağmen

[11] Üçüncü bölümde "Mahalli İdarelerin Görev, Yetki ve Sorumlulukları" başlığı altında bu yetki ve yükümlülükler ayrıntılı biçimde anlatılmaktadır.
[12] İlerleme Raporları için bkz. http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1 (27.05.2014).

kamu idaresi ve yerel yönetimlere ilişkin reformlar hakkında bir dizi yasa, TBMM tarafından Temmuz 2004'de kabul edilmiştir.

Eğitim kültür alanında; hükümet, genel eğitim ve mesleki eğitimi de içeren bazı sektörlerde adem-i merkeziyetçiliği amaçlayan "Yerel Yönetim Reform Paketini" kabul etmiştir. Bu, eğitim ve öğretim alanında bazı sorumlulukları bölgesel düzeye daha yakın hale getirmeyi amaçlamaktadır. Bu süreç bölgesel hizmetlerin güçlendirilmesi ve sosyal tarafların katılımıyla desteklenmelidir. Bu ayrıca, kamu yöneticilerinin yönetim kültürünün değişmesini ve onların çalışma yöntemlerinin modernizasyonunu da içerecektir.

Çevre alanında; yerel yönetim reformu kanun tasarısına uygun olarak ülkenin değişik düzeylerdeki idari yapısına özel dikkat gösterilmelidir. Genel planlama, uygulama ve çevre mevzuatının uygulanması en önemli husustur. Uzman personelin istihdam edilmesi ve eğitilmesi ile teçhizat alımı başta olmak üzere, çevre mevzuatının etkili uygulanmasına yönelik önemli çaba gösterilmesi gerekmektedir.

2005 İlerleme Raporu

Kamu idaresi alanında, bölgesel ve yerel düzeydeki reformlarda bir miktar ilerleme kaydedilmiştir. Ancak, özellikle merkezi idareye ilişkin kapsamlı bir reform süreci uygulanmasında belirli zorluklarla karşılaşılmış ve bu nedenle bölünmüş bir yaklaşım ortaya çıkmıştır.

2004'te kabul edilen Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Yasası, Devletin üniter yapısına dair Anayasa hükümleriyle çeliştiği gerekçesiyle Temmuz 2004'te Cumhurbaşkanınca veto edilmiştir. Bu kanun, reform sürecinin ana unsuru olarak tasarlanmıştı. Kanun özellikle, görev ve yetkilerin merkezi ve yerel idareler arasında yeniden bölüştürülmesini; idari yapıların rasyonel hale getirilmesini; idarenin vatandaşlara karşı daha duyarlı ve şeffaf olmasını sağlamaktaydı. Meclis halen söz konusu mevzuatı gözden geçirme sürecindedir.

Bununla birlikte, yerel idareye ilişkin bir dizi kanun kabul edilmiştir. Belediyeler Kanunu önce 2004'te çıkarılmış ve Cumhurbaşkanınca veto edilmişti. Bilahare, Temmuz 2005'te küçük bazı değişikliklerle yürürlüğe girmiştir. Özel İdare

Kanunu önce 2004'te kabul edilmiş ve Cumhurbaşkanınca veto edilmişti. Bilahare, Mart 2005'te küçük bazı değişikliklerle yürürlüğe konulmuştur. Ancak, söz konusu yasanın Devletin üniter yapısına dair Anayasal hükümlerle çeliştiği gerekçesiyle, Cumhurbaşkanı Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Haziran 2005'te kabul edilmiştir. 2004'te kabul edilen Büyükşehir Belediyeleri Kanunu'yla birlikte, dört temel yerel idare reform kanunu artık yürürlüktedir.

Belediyeler ve Özel İdare Kanunları, hızlı şehirleşmenin ve kırsal yörelerden şehirlere göç akınının getirdiği sorunlarla baş edebilmeleri için yerel idarelerin kapasitesini güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede söz konusu kanunlar; etkin, sonuca odaklı ve şeffaf yerel idareyi hedefleyen modern kamu idaresi kavramları getirmektedir.

Reformlar, özellikle stratejik planlama gerekleri, acil durum planlaması, borç ve borçlanma limitleri, performansa dayalı bütçelendirme, yıllık faaliyet raporları ve muhasebe denetim komisyonları kurulması unsurlarını getirmiştir. Vatandaşların yerel hizmetlerin yerine getirilmesine gönüllü olarak katılımına imkan sağlayan hükümler de bulunmaktadır. Ayrıca, katılım ve danışma sürecini güçlendirmek amacıyla, sivil toplum temsilcilerinden oluşan İl konseyleri kurulmuştur.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, ortak sorunları bulunan köylerin, belediyelerin ve il özel idarelerinin, ortak projeler için bir araya gelmelerine imkan tanımaktadır.

Tüm bu kanunların aynı anda yenilenmiş olması, Hükümet bakımından önemli bir sınav oluşturmaktadır. Tasarlanan hedeflere ulaşılabilmesi için, bu kanunların uygulanmasının etkin biçimde planlanması ve yürütülmesi gerekecektir. Özellikle gerekli ikincil mevzuat çıkarılmalıdır. Ele alınması gereken sorunlar: Bilgiye erişimi güçlendirmek suretiyle ilgili taraflarla tam danışmanın sağlanmasını, mali ve bütçesel etkileri, insan kaynakları ihtiyaçlarını, mali kontrol ve denetim sistemlerinin güçlendirilmesini, içermektedir.

"Ombudsman" kurulması konusunda hiçbir gelişme olmamıştır. Bu makam, kamu idaresinin etkinliğinin artırılmasında ve suistimalin ortaya çıkarılmasında kilit bir kurum olacaktır.

25 Mayıs'ta Başbakan, Ekonomiden sorumlu Devlet Bakanı Ali Babacan'ı AB Baş müzakerecisi olarak tayin etmiştir. Doğrudan Başbakana bağlı olan Bakan Babacan, AB Genel Sekreterliğinden de sorumludur. Başbakan, anılan kurumda ilave yapısal değişiklikler gerçekleştirileceğini ve insan kaynaklarının artırılacağını açıklamıştır. Başbakan ve Başmüzakereci, katılım müzakereleri sürecine ilişkin olarak sivil toplumla diyaloğu geliştirme yöntemlerini ele almak üzere, 85 sivil toplum örgütüyle Eylül ayında bir araya gelmişlerdir.

Sanayi alanında; işletmeler ve sanayi politikalarının uygulanması, ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde yeterli idari kapasitenin bulunmasını gerektirmektedir. Bölgesel kalkınma ajanslarının eksikliği sanayi politikalarının yerel düzeyde etkin biçimde uygulanması önünde önemli bir engel oluşturmaktadır.

Müktesebatın **bölgesel politikaya** ilişkin bazı alanlarında ilerlemeler kaydedilmiş ve bu ilerlemeler takip eden bölümlerde ayrıntılı olarak yer verilmektedir. Kamu alımları ile çevre konularıyla irtibatlı bölgesel politikalar alanında kayda değer gelişme kaydedilmemiştir.

Yasal çerçeve açısından, Türkiye'de bölgesel politikaların uygulanmasıyla ilgili hazırlıklar, hali hazırda sürdürülen kamu idaresi reformunun hayata geçirilmesiyle bağlantılı dört kanunla ilintilidir. Bunlardan biri olan, Kamu İdaresi Reformu Kanunu, 2004 yılında yeniden gözden geçirilmek üzere Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne iade edilmiştir. Halen kanunlaşması beklenmektedir. Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu olmak üzere geriye kalan üç yasa, Temmuz 2005'te kabul edilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti, ekonomik kalkınmada katılımcı yaklaşımlar konusunda sınırlı deneyimi olan, oldukça merkeziyetçi bir devlettir. Söz konusu kanun paketi, kamu idaresinin en alt kademelerindeki makamlara yetki devri sağladığı ve bölgesel düzeyde yerel demokrasiyi işler hale getirdiği cihetle memnuniyetle karşılanmaktadır. Burada öngörülen yaklaşım, ortaklık ilkelerinin uygulanmasını kolaylaştıracaktır. Ancak, özellikle söz konusu mevzuatın tutarlılığı bağlamında

önemli eksiklikler bulunmaktadır. Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulmasına ilişkin yasal çerçeve konusunda dile getirilebilecek herhangi bir gelişme kaydedilmemiştir.

Eğitim alanında; sisteminin yerel ihtiyaçlara cevap verebilmesini teminen, ademi merkeziyetçilik için daha çok çaba sarfedilmelidir. Bu, halen oldukça merkezi nitelik taşıyan sistem için önemli bir zorluk teşkil etmektedir.

Çevre alanında; müktesebatının uygulamaya konulması ve yürütülmesi için ulusal ve yerel düzeyde güçlü ve iyi donanımlı bir yönetimin bulunması zorunludur. Geçen İlerleme Raporundan bu yana atık yönetimi, gürültü sektörü ve doğanın korunması alanlarında bazı ilerlemeler gerçekleştirilmiştir. Çevre ile ilgili diğer sektörlerde müktesebatın aktarımında ise sınırlı bir gelişme sağlanmış ya da esaslı bir gelişme görülmemiştir.

2006 İlerleme Raporu:

Kamu yönetimi alanında; 2004'de Cumhurbaşkanınca veto edilen Kamu Yönetimi Reformu Çerçeve Yasasının kabulü konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Bunun sonucunda, merkezi idareden yerel yönetimlere yetki devri gerçekleşmemiştir. Buna ilaveten, vergilendirme açısından yerinden yönetim sağlanamamıştır. Kent Meclisleri kurulması konusunda gelişme kaydedilmemiştir.

Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, Ocak 2006'da değiştirilmiştir. Bu Kanun, köylerin, belediyelerin ve il özel idarelerinin ortak projeler yürütmelerine imkan tanımaktadır. Ortak projelerin harcamaları ve bütçeleri Sayıştay'ın denetiminden muaf tutulmuştur. Bu durum dış denetim kurallarına uymamaktadır.

Genel olarak, kamu yönetimi reformunda bazı yasal ilerlemeler sağlanmıştır. Geçmiş yıllarda kabul edilen reformların uygulanmasına devam edilmiştir. Yerinden yönetim konusunda daha fazla çaba gösterilmesine ihtiyaç vardır.

Bölgesel Politikalar alanında; Kalkınma ajansları kısmen ulusal bütçeden ayrılacak payla, kısmen de İl Özel İdareleri (yerel makamlar) ve belediyeler tarafından finanse edilecektir. Kalkınma ajanslarının ayrıca, daha fakir olan bölgelerde gerçekçi olmamakla birlikte, işletme gelirleri elde etmeleri de

beklenmektedir. Kalkınma ajanslarının rolü ve işlevleri bir miktar kaygı uyandırmaktadır.

2007 İlerleme Raporu:

Kamu yönetimi alanında; her bir Bakanlığın içinde mali kontrolden sorumlu olan "strateji geliştirme birimlerinin" daha iyi yapılandırılmasını kolaylaştırmak amacıyla, Nisan 2007'de Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYK) değiştirilmiştir. Hükümet Ekim 2006'da yerel idareler için 600 kadar iç denetçi atamıştır. Bu da KMYK yasasının uygulanmasında ileri bir adımı teşkil etmiştir. Hükümet ayrıca, Ekim 2006'da belediye meclislerinin kurulmasına ilişkin bir yönetmelik kabul etmiştir. Bu meclisler, belediye yönetiminde yerel katılım ve sahip çıkmayı teşvik etmeye zemin oluşturmaları amacıyla Belediyeler Kanunu'nda zorunlu hale getirilmiştir. Personel istihdamı açısından, belediyeler ve il özel idareleri tarafından personel istihdamı genel prensipleri sırasıyla Şubat ve Haziran 2007'de kabul edilmiştir.

Türkiye daha iyi düzenleme alanında ilerleme kaydetmiştir: Hükümet Nisan 2007'de yayınladığı bir genelgeyle, düzenlemelerin kalitesini arttırmayı teminen, Düzenleyici Etki Analizi (DEA) uygulamasını ve DEA Rehberini kabul etmiştir. Bürokrasi ve idari yükün azaltılması alanında, vatandaşların çeşitli kamu hizmetlerinden yararlanmalarını kolaylaştırmak için, valilik ve kaymakamlıklarda, Kasım 2006'da "tek adımda hizmet" uygulaması başlatılmıştır. Ocak 2007'de, kamu yönetiminde kolaylaştırma kapsamında, 1085 adet güncelliğini yitirmiş genelge yürürlükten kaldırılmıştır. E-devlet uygulamasındaki kullanım kolaylığı önemli ölçüde iyileştirilmiştir.

Ancak Türkiye, Ombudsmanlık Yasası'nın uygulanmasının Anayasa Mahkemesi tarafından Kasım 2006'da askıya alınmış olmasından bu yana, bir Ombudsmanlık sistemini henüz kurabilmiş değildir. Merkezi idareyi yeniden yapılandırma ve mahalli idarelere yetki devretmeyi hedefleyen Kamu Yönetimi Çerçeve Kanun Tasarısının kabulü konusunda bir ilerleme olmamıştır. Ayrıca, mahalli idarelere daha fazla mali kaynak aktarılması hususunda da ilerleme olmamıştır.

Kamu hizmetinin reformunun gerekliliğinin genel kabul görmüş olmasına karşılık devlet memurlarına ilişkin kapsamlı bir yasa tasarısı Meclis'e gönderilmemiştir. KMYKK yasasının tam uygulanması ve bürokrasinin azaltılmasına yönelik kapsamlı bir strateji geliştirilmesine ihtiyaç vardır.

Genelde, kamu yönetimi ve kamu hizmetine ilişkin mevzuat reformlarında bir miktar ilerleme olmuştur. Uygulama ve kapasitenin geliştirilmesi gibi anahtar konularda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın arttırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin arttırılmasına daha çok önem gösterilmesi gerekmektedir.

Bazı kamu muhasebesi mevzuatı yayımlanmıştır. Yerel yönetimler bütçe ve muhasebe düzenlemeleri, yerel düzeyde Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla (KMYKK) uyum göstermektedir. Maliye Bakanlığı, genel devlet kurumları tarafından yönetilen döner sermayelerin muhasebesi ve bütçelenmesi hususlarında yeni düzenlemeler getirmiştir. Bu düzenleme, döner sermayelerin bütçeleme ve muhasebe prosedürlerinin genel devlet kurumlarıyla aynı doğrultuda olmasını sağlamıştır. Türkiye Muhasebe Standartları Kurulu, devlet kurumu kategorisi içinde yer alan kurumlar için muhasebe ve raporlama standartlarını belirlemeye ve yayımlamaya devam etmiştir. Genel olarak, bu alandaki hazırlıklar mütevazı düzeyde ilerlemiştir.

Dış denetim alanında rapor edilebilecek bir gelişme yaşanmamıştır. Gözden geçirilmiş Sayıştay Kanununun kabulü tamamlanmamıştır. Gözden geçirilmiş Sayıştay Kanununun gecikmesinin, örneğin yerel yönetimlerin dış denetimi gibi konularda önemli sonuçları olmaktadır. KMYKK'nin tam olarak uygulanabilmesini teminen, Türkiye'nin gözden geçirilmiş yasayı kabul etmesi gerekecektir. Bu alandaki hazırlıklar ilerlemektedir.

2008 İlerleme Raporu

Hükümet, AB katılım sürecine ve siyasi reformlara bağlılığını ifade etmiştir. Ancak, geniş siyasi yetkilerine rağmen, Hükümet, tutarlı ve kapsamlı bir siyasi reform programı ortaya koyamamıştır. 1 Eylül 2008 tarihinde, Hükümet, AB

Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı taslağını açıklamış; sivil toplum ve muhalefet ile bir istişare süreci başlatmıştır. Ulusal Program kabul edilmeyi beklemektedir. AB işlerinden sorumlu ana eşgüdüm kuruluşu olan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin (ABGS) personel durumu ve kaynakları zayıf olmayı sürdürmektedir.

Yerel yönetimler konusunda, Meclis, Mart 2008'de belediyelere ilişkin bir Kanun kabul etmiştir. Bahse konu yasa 43 yeni ilçe oluşturmuş, 239 belediyeyi birleştirmiş ve 863 belediyeyi kapatmıştır. Temmuz 2008'de Meclis, yerel yönetimlerin görevlerini daha etkili bir şekilde yerine getirmelerini sağlamak amacıyla gelirlerini arttıracak bir yasayı kabul etmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin yasaların uygulanmasına ve kapasite artırımına devam edilmiştir. Ancak, belediyelere ilişkin Mart 2008'de kabul edilen yasa, CHP'nin başvurusunun ardından Anayasa Mahkemesi tarafından incelenmektedir. Yerel yönetimlere daha çok yetki devrini amaçlayan Kamu Yönetimi Hakkında Çerçeve Yasa konusunda bir ilerleme sağlanamamıştır. Vatandaşların yerel yönetimlere katılımını arttırmak için bir platform olarak düşünülen Kent Konseyleri sadece az sayıda şehirde etkili olarak çalışmaktadır. Tüm Kent Konseylerini güçlendirmek için çaba gösterilmesi gerekmektedir. Hesap verebilirlik sistemleri ve şeffaflık da güçlendirilmelidir.

Genel olarak, yasama ve yürütme işlevlerine ilişkin olarak, yeni Cumhurbaşkanı'nın daha fazla siyasi reform çağrısı yapmak suretiyle üstlenmiş olduğu olumlu role rağmen, Hükümet, tutarlı ve kapsamlı bir siyasi ve anayasal reform programını ortaya çıkaramamıştır. Ayrıca, başlıca siyasi partiler arasında diyalog ve uzlaşma ruhu eksikliği, siyasi kurumların düzgün işleyişi üzerinde olumsuz etkide bulunmuştur. Yeni seçilen Meclis'in çalışmaları, iki partinin kapatılmasına ilişkin davalardan önemli ölçüde etkilenmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin olarak ise, ahiren kabul edilen yerel yönetim yasalarının hayata geçirilmesi ve yerel yönetimler lehinde ademi merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi gerekmektedir.

Tarım alanında; Müktesebat uyumu sınırlı kalmaya devam etmektedir. Türkiye, IPARD'ın uygulanması için gerekli kapasitenin tesisine ilişkin önemli gelişme sağlamıştır. Ancak, tamamen yerel idare sistemi içinde faaliyet

gösterebilmesi için, gerekli idari ve kontrol yapılarının kurulmasının tamamlanması gerekmektedir.

Genel **gıda güvenliği** politikasıyla ilgili olarak, Ulusal Gıda ve Yem Acil Uyarı Sistemi geliştirilmiştir. Bildirimlerin etkin bir şekilde takibi amacıyla yerel birimler doğrudan Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı'na bağlanmıştır.

Bölgesel kalkınma alanında; Kalkınma Ajansları Kanunu'nun 2007 Kasım ayında yürürlüğe girmesiyle, Türkiye, yasal çerçeve konusunda ilerleme kaydetmiştir. Bölgesel düzeyde idari kapasite zayıf olmaya devam etmektedir; bunun nedenleri arasında, Kalkınma Ajansları Kanunu'nun askıya alınması ve bölgesel yapılar oluşturmaktaki başarısızlık da yer almaktadır. Yerel/bölgesel idarelerin ve paydaşların programların uygulanmasına katkıları oldukça sınırlı kalmaya devam etmiştir. Bu alandaki hazırlıklar yavaş ilerlemektedir.

Sosyal haklar alanında; Belediye Kanunu ve bu kanunun, özellikle sığınma evlerine ilişkin hükümleri, henüz tam olarak uygulanmamış olup sığınma evlerinin sayısı söz konusu kanunda öngörülenin altında kalmaktadır.

2009 İlerleme Raporu:

Mart yerel seçimleri akabinde yenilenen **Hükümet**, AB katılım sürecine ve siyasi reformlara bağlılığını beyan etmiştir. Hükümet, Katılım Ortaklığı'nın gerekli kıldığı, AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program'ı[13] Aralık 2008'de kabul etmiştir.

Hükümet, Ocak 2009'da, katılım müzakerelerinin başlangıcından bu yana ilk kez zamanının tamamını konuya ayıracak bir Başmüzakereci'yi Devlet Bakanı statüsüyle atamıştır. Başmüzakereci, hazırlıkları daha etkin hale getirmiş ve katılım müzakerelerine ilişkin bakanlıklar arası eşgüdümü iyileştirmiştir. Ayrıca, sivil

[13] Bu programda "Merkezi idareyi yeniden yapılandırmayı ve yerel idarelere yetki devretmeyi hedefleyen yerel yönetimlere ilişkin olarak ahiren kabul edilen mevzuatın etkin şekilde uygulanmasına devam edilecektir. Bu çerçevede, yerel yönetimlerle ilgili olarak bugüne kadar "Belediye Kanunu", "Büyükşehir Belediyesi Kanunu", "İl Özel İdaresi Kanunu", "Mahalli İdare Birlikleri Kanunu" ve "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun" yasalaşmıştır. Kamu Personel Reformu çalışmalarına devam edilecektir." denilmektedir.

toplum da dahil olmak üzere, paydaşlarla toplantılar düzenleyerek müzakere sürecine katılımı ve sürecin daha iyi anlaşılmasını teşvik etmiştir.

AB işlerinden sorumlu esas eşgüdüm kuruluşu olan Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS), Başmüzakereciye bağlanmıştır. Başmüzakereci, ABGS'ye daha geniş ve açık sorumluluklar sağlayan ve Haziran ayında kabul edilen bir yasa hazırlamıştır. ABGS'nin personel sayısı önemli ölçüde artırılmış ve yeni bir Genel Sekreter atanmıştır. Yeni yapının ABGS'nin daha etkili bir şekilde faaliyette bulunmasını sağlaması beklenmektedir.

Dışişleri Bakanı, Devlet Bakanı ve Başmüzakereci, Adalet Bakanı ve İçişleri Bakanından oluşan Reform İzleme Grubu (RİG), Bakanlar Kurulu'nda yapılan değişikliklerden sonra daha düzenli olarak-iki ayda bir- toplanmıştır. RİG, reform sürecine güçlü destek sağlamıştır.

Ancak, bu çabaların daha somut bir ilerlemeye dönüşmesi gerekmektedir. Hükümetin geniş halk desteğine sahip olmasına ve Parlamentodaki büyük çoğunluğuna rağmen, siyasi reformlarda genel olarak sınırlı ilerleme kaydedilmiştir.

Yerel yönetimler konusunda, 29 Mart 2009'da tüm Türkiye'de belediye, il özel idaresi (İÖİ) ve ihtiyar ve mahalle heyetleri seçimleri gerçekleştirilmiştir. Seçmenin seçim sürecine olan güvenini yansıtan % 85'in üzerinde bir oranla katılımın sağlandığı seçimler, hür ve adil bir şekilde yapılmıştır.

Ancak, seçimler öncesi süreçte Yüksek Seçim Kurulu, seçme ehliyeti ve özürlü şahısların oy kullanması için gerekli belgelere ve sandık gözetmenleri için başörtüsünün yasaklanmasına ilişkin bazı tartışmalı kararlar almıştır. Seçilen Kadın Belediye Başkanı sayısı da oldukça düşük olmuştur. Çoğunluğu DTP tarafından desteklenmiştir.

Özellikle yerel yönetimlerde halkın katılımını artıran bir platform olarak görülen işlevsel belediye meclislerinin kurulması ve yine halkın katılımını artırmayı amaçlayan demokratik yönetişim mekanizmalarının iyileştirilmesi konularında, yerel yönetimlere yetki devri hususunda bir ilerleme sağlanamamıştır.

Özellikle yerel yönetimlerin iç ve dış denetimi olmak üzere şeffaflık sistemleri genişletilmiş hesap verilebilirlik için hayati önemi haizdir. Bazı belediyeler özellikle kalkınma planları konusundakiler olmak üzere kararlarında vatandaşlara erişim imkanı sağlamak bakımından isteksiz davranmaktadırlar. Bu bağlamda, Aralık 2008'de Bilgi Edinme Değerlendirme Kurulu, Ankara Büyükşehir Belediyesi tarafından reddedilen bilgi talepleriyle ilgili olarak Cumhuriyet Savcılığına şikayette bulunmuştur.

Genel olarak, tüm ülkede hür ve adil belediye seçimleri yapılmıştır. AB ile bağlantılı reformlar konusunda, zamanın tamamını konuya ayıran bir Başmüzakerecinin atanması kararı ve ulusal programın kabul edilmesi olumlu adımlar olmuştur. Ancak, siyasi ve anayasal reformların etkili bir şekilde uygulanması konusunda az gelişme kaydedildiği rapor edilmiştir. Siyasi partiler arasında diyalog ve uzlaşma ruhunun eksikliği bu açıdan olumsuz bir etki yapmaktadır. Yerel yönetimler bakımından ise, yetkilerin devri ve yerel yönetişim mekanizmalarının güçlendirilmesi de dahil olmak üzere birçok konunun ele alınması gerekmektedir.

2010 İlerleme Raporu:

Yerel yönetimlere ilişkin olarak, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Kongresinden bir heyet, 2007 yılında çıkarılan tavsiyeleri takip etmek amacıyla Mayıs ayında Türkiye'yi ziyaret etmiştir. Şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve katılımcı mekanizmaların, özellikle daha fazla kaynak ve sorumluluk aktarılan yerel yönetimlerde güçlendirilmesi gerekmektedir. Stratejik planlar, performans göstergeleri, mali kontrol sistemleri, proje yönetimi, kriz yönetimi, çevre yönetimi ve bilgi teknolojileri yönetimi yerel düzeyde henüz oluşturulmamıştır.

Sonuç olarak, son birkaç yıldır reform gündemindeki belirgin yavaşlamadan sonra, Hükümet kapsamı sınırlı da olsa birtakım kilit anayasal reformlar ve spesifik tedbirler ortaya koymuştur. Kilit devlet organları arasındaki gergin ilişkiler siyasi kurumların düzgün şekilde işlemesi bakımından olumsuz bir etki yaratmaya devam etmektedir

2011 İlerleme Raporu:

Hükümet, yerel yönetimlere yetki devri konusunda, özellikle mali kaynakların yerel idarelere aktarılmasıyla ilgili olarak ilerleme kaydedilememiştir. Bu nedenle, belediyeler, merkezi yönetim tarafından tahsis edilen gelirlere aşırı bağımlı durumdadır.

Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 24 Mart 2011 tarihinde, Türkiye'deki bölgesel ve yerel demokrasi üzerine tavsiyeler içeren raporunu kabul etmiştir. Bu tavsiyeler, birçok ifadeye ilişkin çekincelerin kaldırılması amacıyla Türkiye'nin Yerel Özerklik Şartına ilişkin yükümlülüklerinin gözden geçirilmesi ve Avrupa Konseyi Ulusal Azınlıkların Korunması Çerçeve Sözleşmesi ile Avrupa Bölgesel ve Azınlık Dilleri Şartının imzalanması ve onaylanması için adımlar atılması hususlarını içermektedir.

Sonuç olarak, Hükümet, 2010 Anayasa değişikliklerinin uygulanmasına öncelik vermiştir. Seçimler öncesinde, özellikle yargı alanında ilerleme kaydedilmiştir. Yerel yönetimlere yeterli yetki devredilmesi de dahil, yeni Anayasa çalışmaları reform gündemini daha da ileriye taşıyacaktır. Ancak, AB katılım sürecine ilişkin olarak ifade edilen kararlılık, ulusal planları uygulanmasına yeterince yansıtılmamıştır.

Kamu yönetimi alanında; yerinden yönetim sürecinde bir ilerleme kaydedilememiştir. Başta mali gelirlerin yerel idarelere aktarılması olmak üzere, yetki devri hayata geçirilmemiştir.

Sonuç olarak, kamu yönetimi ve kamu hizmetlerine ilişkin yasal reformlarda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumunun kurulmasına önem verilmesi gerekmektedir. Yerinden yönetim ve kamu yönetimi reformu için daha fazla siyasi destek gerekmektedir.

Yolsuzlukla mücadele alanında; Ekim 2010–Temmuz 2011 döneminde, merkezi ve yerel yönetimlerde çalışan 5928 kamu görevlisi etik konusunda eğitim almıştır.

Çevre alanında; Türkiye'nin AB atık çerçeve direktifi ile uyumlu ulusal, bölgesel ve yerel atık yönetimi planlarını hazırlaması ve uygulaması gerekmektedir

2012 İlerleme Raporu:

Yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Yerinden yönetim konusu ele alınmamıştır; hatta 2011 yılında, başta arazi kullanım planlaması ve kentsel dönüşüm konularında olmak üzere, bazı yetkileri yeniden merkeze devreden kanun hükmünde kararnameler çıkarılmıştır. Vatandaşların yerel yönetimlere katılmalarını teşvik etmek üzere tasarlanan kent konseyleri sadece sınırlı sayıda şehirde etkin bir biçimde işlemiştir.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından önerildiği üzere, kamu hizmetlerinin sağlanmasında idari vesayetin kaldırılmasına ve Türkçe dışındaki dillerin kullanılmasına izin verilmesi konusunda ilerleme kaydedilmemiştir ve mahkemeler, belediyelerin birden fazla dil kullanmalarına ilişkin olarak tutarsız kararlar vermiştir.

Yolsuzlukla mücadele alanında; Ekim 2011 ile Mayıs 2012 arasında, merkezi ve yerel yönetimlerde çalışan 3707 kamu personeli, etik eğitimi almıştır.

2013 İlerleme Raporu

Hükümet, daha fazla demokratikleşme ve siyasi reformlar gerçekleştirme konusundaki genel taahhüdünü sürdürmüştür. AB ile bütünleşme sürecine yönelik politikaları koordine eden kilit Bakanların yer aldığı Reform İzleme Grubu (RİG) iki kez toplanmıştır.

Hükümet, kilit politikaların ve mevzuatın kabulü konusunda paydaşlarla yeterli istişarelerde bulunmamış ve yeterli etki değerlendirmeleri yapmamıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Sayıştay Kanunu tasarısı ve alkollü içkilerin reklamını ve satışını kısıtlayan mevzuat bu duruma örnek teşkil etmiştir. Yoğun istişarelerde bulunularak hazırlanan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu bu duruma bir istisna oluşturmuştur.

Yerel yönetimlere yetki devri konusunda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Kasım ayında kabul edilen Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediyelerin yetkilerinin kapsamı genişletilmiş; böylece bazı küçük belediyelerin kamu hizmeti sunma konusunda kapasitelerinin zayıf olduğu yönündeki Avrupa Konseyi eleştirisi kısmen

karşılanmıştır. Ancak, yetki devri yoluyla belediyelerin güçlendirilmesi veya kendi gelirlerini toplamalarının sağlanması konusunda Avrupa Konseyi tavsiyeleri yerine getirilmemiştir.

Adem-i merkeziyetçilik ve yerel yönetimlere yetki devri konusu yeni Anayasa'ya ilişkin çalışma kapsamında ve çözüm süreci bağlamında tartışılmıştır. Barış ve Demokrasi Partisi (BDP) dışındaki diğer bütün partiler merkezi kamu yönetimini savunurken, Avrupa Konseyi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye tarafından konulan çekincelerin kaldırılması gereksinimine ilişkin genişleyen bir mutabakat ortaya çıkmıştır. Seçilmiş vali sisteminin getirilmesi konusuyla ilgili olarak, bu aşamada bağlayıcı olmayan tartışmalar sürdürülmüştür.

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından önerildiği üzere, kamu hizmetlerinin verilmesinde Türkçe dışındaki dillerin, özellikle Kürtçenin kullanılmasının yasal hale getirilmesine yönelik olarak daha önce açıklanan düzenleme için resmi adım atılmamıştır.

Sonuç olarak, Hükümet daha fazla demokratikleşme ve siyasi reform gerçekleştirme konusunda taahhütte bulunmaya devam etmiştir. Mayıs-Haziran aylarında gerçekleştirilen geniş kapsamlı sivil protestoların Hükümet tarafından ele alınması sırasında görüldüğü üzere, diyalog ve uzlaşı ruhu eksikliğinin damgasını vurduğu kutuplaşmış bir siyasi iklim hakim olmuştur. Yeterli istişare olmaksızın kilit politikaların kabul edilmesi ve mevzuat teklif edilmesi anlayışı büyük ölçüde devam etmiştir. Yerel yönetimlere yetki devri konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir.

Mali kontrol alanında; iç denetim fonksiyonu kamu kurumlarının kuruluş mevzuatında henüz açıkça tanımlanmamıştır. İç denetim, kamu idarelerinde henüz tam olarak uygulanmaya başlamamış olup, merkezi ve yerel yönetim düzeyinde hala daha fazla iç denetçi ataması yapılması gerekmektedir. İç denetçi sayısı fiilen azalmıştır.

2014 İlerleme Raporu

Yerel seçimler 30 Mart 2014'te %89 katılım oranıyla gerçekleşmiştir. 1 Haziran'da iki ilde seçimler yenilenmiştir. AK Parti 48, CHP 14, Kürt yanlısı Barış

ve Demokrasi Partisi (BDP) 10, milliyetçi MHP 8 ve bağımsız adaylardan biri de 1 ilin belediye yönetimini kazanmıştır. Seçimler genel olarak iyi organize edilmiş ve Güneydoğu bölgesi dahil olmak üzere çoğunlukla barışçıl bir ortamda gerçekleşmiştir. Bununla birlikte seçim sürecinde kutuplaşmalar ve gerginlikler yaşanmış; usulsüzlük iddiaları birçok şehirde protestolara neden olmuştur. Birçok belediyede seçim sonuçlarına ilişkin çok sayıda itiraz başvurusu yapılmış ve 13 belediyede seçim sonuçları değişmiştir.

2012'de Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklikle belediyelerin sınırlarının yeniden belirlenmesi ve yetkilerinin kapsamının genişletilmesinin ardından ilk yerel seçimler 30 Mart'ta gerçekleştirilmiştir. Yerel yönetimlere yetki devri konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Mali yerinden yönetim konusunda çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. 2013 senesinde yerel yönetimlerin devlet gelirlerindeki ve harcamalarındaki payı %10'un altında kalmıştır.

Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu alanında, Türkiye'nin AB müktesebatının düzenleyici ve operasyonel gerekliliklerini karşılamak üzere bir eylem planı sunmasının ardından 22. Fasıl[14], Kasım 2013'de müzakerelere açılmıştır. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisine ilişkin hazırlık çalışmalar henüz tamamlanmamıştır.

Kurumsal çerçeve bakımından, kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon artmış ve operasyonel programların uygulanması konusunda bazı ilerlemeler kaydedilmiştir. Kalkınma Bakanlığı, kurumlar ve farklı düzeylerdeki komiteler arasında eşgüdüm sağlamıştır. 2014 yerel seçimlerinden sonra, büyükşehir belediyelerinin sayısı artırılmış ve sınırları genişletilmiştir. Bu durumun, özellikle de çevre operasyonel programı altında programlara ve faaliyetlere etkisi olacaktır.

[14] (Fasıl 22) Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu: Bölgesel Politika, temel olarak bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik farklılıkların azaltılmasına yönelik bütün çalışmaları kapsamaktadır. Yapısal Araçların Koordinasyonu, AB'nin finansal aracı olan Yapısal Fonlara ilişkin genel hükümleri içeren çerçeve tüzük ve bu çerçeve tüzüğe bağlı olarak her bir yapısal fonu konu alan tüzüklerin uygulanması ve fonların kullanımına yönelik mekanizmanın oluşturulması çalışmalarını kapsamaktadır. Üyelikle birlikte kullanılması mümkün olacak bu fonların uygulanabilmesine yönelik; alan organizasyonu, programlama, izleme ve değerlendirme, mali yönetim ve kontrol konularında düzenleyici tüzükler ile müktesebat tamamlanmaktadır.

Mali kontrol alanında, merkezi ve yerel idarelerde iç denetçi atamaları henüz tamamlanmamıştır. İç denetçilerin rolünü açıklığa kavuşturacak ve merkezi mali teftişin yönetsel sorumlulukla uyumunu da sağlayacak güncellenmiş Kamu İç Mali Kontrolü Politika Belgesinin tamamlanması ve kabul edilmesi gerekmektedir.

Görüldüğü üzere ilerleme raporlarında yerel yönetimler bazı istisnalar hariç ayrı bir başlık halinde incelenmemektedir. Avrupa Birliği ülkemizdeki kamu yönetimindeki gelişmeleri ilerleme raporlarında genel olarak ele almaktadır. Çevre, eğitim, kültür ve gıda güvenliği gibi Avrupa Birliği müktesebatına uyum çerçevesinde yerel yönetimleri ilgilendiren konular hakkında Türkiye'nin ne gibi çalışmalar yaptığı raporlarda yer almaktadır. Yine mali kontrol ve yolsuzlukla mücadele gibi konularda OECD-SIGMA yetkililerinin görüşleri raporlarda yer almaktadır. Bunların yanında yerel yönetimler ile ilgili yapılan reform çalışmaları ve yerel seçimler de ilerleme raporlarında değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Yerel yönetimler, demokrasinin yerleşmesinde ve ülkelerin kalkınmasında katkısı yüksek olan kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, bireylerin insan hak ve hürriyetlerine, toplumsal sorunlara ve sosyal yaşama duyarlı olmasının sağlanmasında ve demokratik toplum düzeninin oluşturulmasında önemli bir rol almaktadırlar. Bu yüzden yerel yönetimlerden beklenen, vatandaş memnuniyetini ve katılımını temel alan bir yönetim anlayışına sahip olmalarıdır.

Türkiye'de geleneksel yönetim anlayışından dolayı, merkezden yönetim sistemi ağırlıklı olarak uygulanmaktadır. Anayasada ve yasalarda, merkezi yönetim, genel yetkili kurumlar olarak kabul edilirken, yerel yönetimler özel yetkili kurumlar olarak kabul edilmektedir. Yasalar, görev ve yetkilerin çoğunluğunu merkezi yönetime bırakmaktadır. Yerel yönetimler, görevlerini yerine getirirken, merkezi yönetimin ağır bir denetiminden geçmektedir. Görevler için gerekli mali kaynaklar ise, yine merkezi yönetim tarafından aktarılmaktadır. Bu durum yerel yönetimler üzerindeki denetimin şiddetini daha da arttırmaktadır. Yerel yönetimlerin ilk ortaya çıktığı Tanzimat döneminden günümüze kadar, yerel yönetimlerin yetkilerinin, görevlerinin ve özerkliğinin daha da genişletilerek arttırılması ve üzerlerindeki idari denetimin giderek daraltılması gerekirken, 1980'li yıllara kadar bu doğrultuda yeterince çalışma olmadığı görülmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili geliştirme çalışmaları 1980'lerden sonra gündeme gelmiş bulunmaktadır. Bu dönemde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. Türkiye'deki bu değişimlerde en büyük etkenlerden biri dünyada hızla gelişen küreselleşmedir. Küreselleşme süreci yerelleşmeyi zorlamakta ve dolayısıyla bu değişim, devletlerin adem-i merkeziyetçilik ilkesine göre örgütlenmesini teşvik etmektedir. Bu değişim ve gelişim kamu yönetiminin eski kalıplaşmış yönetim olgusunu bırakıp kendisini küçültmesi gerektiği doğrultusundadır. Yerel yönetimlerdeki değişimin küreselleşme dışında bir başka unsuru da toplumda yaşanan değişim ve yerel yönetimlerin toplumla olan ilişkileridir.

Küreselleşme sürecinin getirdiği değişim ve dönüşüm süreci ve bu sürecin etkileri reform çalışmalarında önemli rol oynamıştır. Son dönemde, Avrupa

Birliği'ne üyelik sürecindeki görüşmeler ile birlikte, yerel yönetim sistemine ilişkin reform çalışmalarında önemli bir artış söz konusudur. 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 düzenlemeler yapmış olması, Türkiye'de de yerel yönetimlerin çağın gereklerine uygun olarak yeniden düzenlenmesini gerektirmiştir.

Avrupa Birliği'ne aday ülke konumunda olan Türkiye'de de yerel yönetimler ve merkezi yönetimin yetkilerinin sınırlanması konusu giderek önem kazanmaktadır. Avrupa Birliği'ne aday ülke konumu 1999 yılında kabul edilen ve 2005 yılında müzakerelere başlayan Türkiye, müktesebatını Avrupa Birliği'ne uyumlu hale getirme yolunda yerel yönetimler konusunda önemli adımlar atmıştır. Yapılanları da Ulusal Programlarında sunmuştur. Avrupa Birliği ise atılan adımları İlerleme Raporlarında değerlendirerek Türkiye'nin yaptıklarını ve yapması gerekenlerin altını çizmiştir. Bu perspektifte hazırlanan programlar kamu politikalarının da çerçevesini oluşturmuştur.

Yerel yönetimleri Birlik standartlarına uyumlu hale getirmek için Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediyeler Kanunu ve Büyükşehir Belediyeleri Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanunlarla ülkemizde yerel yönetimlerle alakalı mevzuat büyük ölçüde yenilenmiş ve yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumlulukları yeniden düzenlenerek yerel gelişmişliğin önündeki engellerin kaldırılması hedeflenmiştir. Kanunların temelini ise Birliğin yerel yönetimler konusunda ilkeleri olan etkin, verimli, katılımcı, hesap verebilir yerel yönetim politikaları oluşturmuştur. Yerel yönetim yasalarının gerekçelerine baktığımızda yasaların Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şart'ına göre hazırlandığını görmekteyiz. Şart yerel yönetimler açısından Avrupa Birliği'nin Anayasası niteliğindedir. Bu nedenle hükümetin yasaları oluştururken başvurduğu temel kaynaktır. Türkiye yerel yönetimlerde başlattığı reform sürecinde yerel yönetimleri merkezi yönetimin bir uzantısı olarak görmeyi bırakıp, yerel yönetimlerin partneri olarak görmelidir.

Türkiye'nin adaylık süreci yerel yönetimlerle ilgili değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Katılım Ortaklığı Belgelerindeki ve Ulusal Programlarda yer

alan mevzuat değişiklerinin yapılması ve müktesebatın Birlik politikalarına uyum sağlaması üyelik statüsünün kazanılması için büyük önem taşımaktadır. Çünkü Birliğin yerel yönetim politikaları AB için çok önemli olan yerelleşme ve demokratikleşme kavramları üzerine kuruludur. Süreç henüz tamamlanmamış olsa da ulaşılmak istenen hedef yerel yönetimlerin merkezi yönetimin bir uzantısı değil, görev ve hizmet bölüşümü sağlanan idari birimler olmasıdır.

Ancak ülkemizde var olan ağır bürokrasi, yaşanan siyasi ve ekonomik çalkantılar yerel yönetim reformunun hızını yavaşlatan unsurlardır. Bununla birlikte, yerelleşme ile birlikte merkezden idare edilen siyasi birlik ve bütünlüğün bozulacağı endişesi ve bölgeler arasında var olan eşitsizlik yerel yönetimde yapılacak reform ile ilgili halk üzerinde tedirginlik yaratmaktadır.

Sonuç olarak, Türkiye AB'ye üyelik sürecinde siyasi, ekonomik, teknolojik alanda olduğu gibi kamu yönetiminin dönüştürülmesi alanında da önemli bir virajdan geçmektedir. Küreselleşme sürecinin ve Türkiye'de toplumun yaşadığı dönüşüm sürecinin de bu değişimde etkisi olmakla beraber Avrupa Birliği değişime zorlayıcı güç konumundadır. Geldiğimiz noktada Türkiye'de kamu yönetimi sisteminin küresel bazda ve AB bazında yaşanan değişimlerden etkilendiğini ve kendi içsel dinamiklerini de göz önünde tutarak değişim içinde olduğunu görmekteyiz. Yerel yönetimler reformu ile yerel yönetimler Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Birliği uyum süreci doğrultusunda daha etkin, özerk ve katılımcı hale getirilmek istenmiş ve bu yönde düzenlemeler yapılmıştır. Ancak düzenleme kadar uygulama da önemlidir. Bu düzenlemenin başarısı yerel yöneticilerin ve yerel halkın reform sonucunda oluşan ilkeleri benimsemesine bağlıdır.

KAYNAKÇA

ACAR, Yeliz (2008). **A Comparative Analysis of Local Administration Reforms of Poland and Turkey on the Way to the European Union Accession**, Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

AKGÜL, Bircan (2012). **Belediye Yöneticieri Gözünden Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın İncelenmesi,** Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

ALAS, Birol (2011). **"Yerel Yönetim Anlayışında Yeni Yaklaşımlar" Sempozyumu 16 Aralık 2010,** İstanbul: Okan Üniversitesi.

ARDIÇ, Nergiz (2006). **Social Policy in the Urban Context: Contemporary Turkish Local Goverments on the Way to the European Union**, Yüksek Lisans Tezi, Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

ARIKAN, Yeşeren Eliçin (2004). **Bütünleşen Avrupa'da Yerel Yönetimler**, Görüş Dergisi, TÜSİAD Yayınları.

ARSLAN, Cihan (2009). **Türkiye'de Yerel Yönetimler ve 2004 Sonrası Yerel Yönetimler Reformu,** Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

AYDIN, Günay (2008). **Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Kentsel Hakların Gelişimine Etkileri,** Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

BALCI, Asım. **Türkiye-AB İlişkileri Perspektifinden Kamu Yönetimi Sisteminin Yeniden Yapılandırılması.** Amme İdare Dergisi, Cilt 38, Sayı 4, Aralık 2005, s.23-37.

BATAL, Salih (2010). **Yerel Yönetimler Açısından Türkiye ve Avrupa Birliği Stratejik Yönetim Politikalarının Mukayeseli Değerlendirilmesi,** Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

BEZCİ, Bünyamin (1999). **Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlere Yaklaşımı**, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

BİNGÖL, Yılmaz, Ersin YAZICI ve Tahir BÜYÜKAKIN (2013). **İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi**, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 38, 1. Baskı, Kocaeli.

BOZLAĞAN, Recep; Yüksel DEMİRKAYA (2008). **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, İstanbul: Nobel Yayın Dağıtım.

BULGAN, Erkan (2008). **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Yasası,** Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.

CANAN, Kadri (2008). **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerelleşme ve Bölgeselleşme Politikaları,** Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.

CEBE, Mehmet Sinan (2007). **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası**, Ankara: Adalet Yayınevi.

CEBE, Mehmet Sinan (2006). **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediyesi Yasası,** Yüksek Lisans Tezi, Mersin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Mersin.

CEYLAN, Kasım (2010). **Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Yerel Yönetimler ve Kalkınma Projeleri,** Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

ÇELİK, Abdullah. **Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanununun Genel Bir Değerlendirilmesi,** Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF, Y.2013, C.18, S.1, s.17-28.

ÇELİKYAY, Hicran, Sırma TURGUT. **Avrupa Birliği Perspektifinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Yönetişim Dinamikleri**, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13/3 (2011). 25-56.

ÇETİNKAYA, Yasemin Özata (2012). **Yerel Yönetimler Reformunun Yerel ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi**, Doktora Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.

ÇUKURBAYIR, M. Akif (2011). **Yerel Yönetimler-Kuram, Kurum ve Uygulama**, Konya: Çizgi Kitabevi.

DEMİRCİ, Turgut (2006). **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması,** Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

EKEN, İhsan (2009). **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Hükümleri Çerçevesinde 5393 Sayılı Belediye Yasası ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası,** Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır.

ELİÇİN, Yeşeren. **The Europeanization of Turkey: Reform in Local Governments**, International Journal of Economic and Administrative Studies, Year:4 Number 7, Summer 2011.

EMİNİ, Filiz Tufan. **Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri**, Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Yönetim ve Ekonomi Dergisi Yıl:2009 Cilt:16 Sayı:2, 31-48.

ERDEMİR, Tekin (2010). **Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetim Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi,** Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

ERGÜN, İsmail (2006). **Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği ile Kıyaslanması,** Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

ERKUL, Hüseyin (2013). **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Ankara: Detay Yayıncılık.

ESEN, Erol; Ferihan POLAT (2007). **Türk Yerel Yönetimlerinin Uluslararası ve Avrupa Birliği Kuruluşları ile İlişkileri,** Antalya: Akdeniz Üniversitesi Avrupa Birliği Araştırma ve Uygulama Merkezi.

GOLDSMITH, Mike (1993). **The Europeanisation of Local Government**, Urban Studies, Vol. 30, Nos. 4/5, 683-699.

HATİPOĞLU, Numan (2007). **Yerel Yönetim Yasalarında Yapılan Değişikliklerin Türkiye'nin Demokratikleşmesi Süreci Açısından İncelenmesi,** Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

İNAÇ, Hüsamettin, Feyzullah ÜNAL. **İngiltere'de Yerel Yönetimler,** Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2009, S.16, s.125-139.

KALÇA, Fatma (2009). **5302 ve 5393 Sayılı Yerel Yönetim Yasalarının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Değerlendirilmesi,** Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

KALKO, Ümit (2010). **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinin Türkiye'de Yerel Yönetimlere Yansıması,** Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

KARAARSLAN, Mehmet (2007). **Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi,** Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

KARAKILÇIK, Yusuf (2013). **Yerel Yönetimler: Yeni Yerinden Yönetim Uygulamaları - Tartışmalar Yaklaşımlar**, Ankara: Şeçkin Yayıncılık.

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

KAYA, Hasan Hüseyin (2004). **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Özerkliği,** Yüksek Lisans Tezi, Ege Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

KAYA, Yeşim (2006). **Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler,** Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

KELEŞ, Ruşen (2009). **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi.

KERMAN, Uysal. **Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler**, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2009, C.14, S.1 s.273-286.

KOÇAK, Yüksel (2008). **Karşılaştırılmalı Yerel Yönetimler**, Ankara: Orion Kitabevi.

KOÇAK, Yüksel (2013). **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Ankara: Siyasal Kitabevi.

KORKUT, MEHMET (2010). **Yerel Yönetimlerin Hizmet ve Yatırım Planlamasında Etkinliği ve Görevlerinde Değişmeler**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

KÖSE, Ömer. **Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi,** Sayıştay Dergisi, 2004, Sayı: 52, s.3-42.

KÖSECİK, Muhammet, Ferihan YILDIRIM. **AB'nin Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri**, Türk İdare Dergisi, 2001, s.431.

KÖSECİK, Muhammet (2008). "Avrupa Birliği'nin Katılım Öncesi Mali Yardımları Kapsamında Türkiye'de Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri: Sorunlar, Sonuçlar ve Öneriler", **1. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı**, Sakarya Üniversitesi İİBF Yayını.

KÖSECİK, Muhammet (2007), "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II**, (Ed.: H. Özgür&M. Kösecik), Ankara:Nobel Yayınevi.

KÖSECİK, Muhammet (2006). "Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası", Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Ed.), **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler** içinde (1-42), İstanbul: Alfa Aktüel.

KÖSECİK, Muhammet (2008). "Yerel Yönetimlerde Avrupalılaşma", **Yerel Siyaset** içinde (259-305), İstanbul: Okutan Yayıncılık.

KÖSEOĞLU, Mehmet (2010). **Türkiye'de Yerel Yönetim Birlikleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları ve Sorunları,** Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2014). **2013 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara.

MEMİŞOĞLU, Dilek (2006). **Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu**, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

MENGİ, Ayşegül (1998). **Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara: İmaj Yayıncılık.

MORENO, Ángel-Manuel (2012). **Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective**, National Institute of Public Administration:Spain.

MUT, Mehmet (2009). **AB Sürecinde Yerel Yönetimler Reformu ve Mülki İdare - Yerel Yönetim İlişkileri,** Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.

NACAK, Osman (2007). **AB Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Demokratikleşmesi ve İdari Denetimi,** Yüksek Lisans Tezi.

OKÇU, Murat; Hüseyin ÖZGÜR (2013). **Dünyada Yerel Yönetimler Örnekler – Uygulamalar**, Ankara: Şeçkin Yayıncılık.

ÖKMEN, Mustafa; Bekir PARLAK (2008). **Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat,** Bursa: Alfa Aktüel.

ÖKMEN, Mustafa. **Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme,** Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Yönetim ve Ekonomi Dergisi Yıl:2003 Cilt:10 Sayı:1, s.117-139.

ÖKMEN, Mustafa, Kadri CANAN. **Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi,** Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Yönetim ve Ekonomi Dergisi Yıl:2009 Cilt:16 Sayı:1, s.139-171.

ÖNCEL, Abidin**. Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinin Türkiye Bölgesel Gelişme Politikalarına Etkileri,** Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi, Cilt 4, No 1, 2012.

ÖZEL, Mehmet. **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgelerarası Dengesizlik ve Yeni Yönetsel Birim Arayışları**, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 64-1.

ÖZER, Akif. **Temel Belgeler Eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri**, Sayıştay Dergisi Sayı: 66-67, s.67-97.

ÖZER, M. Akif (2006). **Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi: Küreselleşme ve Yerelleşme Ekseninde Bir Değişimin Hikayesi**, Ankara: Platin Yayınları.

ÖZGÜR, Hüseyin; Muhammet KÖSECİK (2005). **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -** I: Reform, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

ÖZGÜR, Hüseyin; Muhammet KÖSECİK (2007). **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar – II: Uygulama**, Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık.

ÖZMEN, Alper. **Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri**, Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi, 2012, Sayı: 2, s.171-175.

PARLAK, Bekir (2006). **Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler**, Bursa: Alfa Aktüel Yayınevi.

PARLAK, Bekir; Hüseyin ÖZGÜR (2002). **Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Bursa: Alfa Basım.

PARLAK, Bekir; Mustafa ÖKMEN. **The Evalutaion of Restructured Local Government in Turkey within the Context of the European Charter on Local Self-Government.** Ankara Law Review Vol. 5 No. 1 (Summer 2008), s. 23-52.

SARIÇİÇEK, Ejder (2010). **Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi ve Son Dönemlerde Yapılan Yetki Devirlerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) Açısından Ele Alınması,** Yüksek Lisans Tezi, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bolu.

SEVİNÇ, İsmail; Ali ACAR. **Avrupa Birliği SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) Programı'nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları,** Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 25, Sayı: 2, 2011, s.1-12.

ŞEN, Ayşe Fulya (2009). **Türkiye'de Kamu Yönetimini Yeniden Yapılandırılması Sürecinde Yerel Yönetim Reformları,** Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

ŞEN, Zelal (2004). **Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi**, Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara.

ŞENGÜL, Ramazan (2013). **Yerel Yönetimler,** Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

ŞİNİK, Bilal (2012). **Avrupa'dan Örneklerle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri**, İstanbul: Türkmen Kitabevi.

ŞİNİK, Bilal (2007). **Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Ekseninde Örgütlenme Modelleri,** Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

T.C Başbakanlık (2003). **Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı**, T.C Başbakanlık Yayını, Ankara.

T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007). **Avrupa Birliği ve Müzakere Süreci,** Ankara**.**

T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007). **Avrupa Birliği Uyum Yasa Paketleri**, Ankara.

T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2007). **Türkiye'de Siyasi Reform Uyum Paketleri ve Güncel Gelişmeler,** Ankara.

T.C. Başbakanlık Güneydoğu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (2005). **Avrupa Birliği Uyum Süreci ve Yerel Yönetimler,** Türkiye Belediyeler Birliği: Ankara.

T.C. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı. **Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim**. Kentleşme Şurası 2009, Ankara.

TOKSÖZ, Fikret (2009). **Yerel Yönetim Sistemleri,** İstanbul: Tesev Yayınları.

TOKSÖZ, Fikret (2011). **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Yerel Yönetim**, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara.

TOPRAK, Zerrin (2006), **Yerel Yönetimler**, Ankara: Nobel Yayınları.

TORTOP, Nuri; Burhan AYKAÇ; Hüseyin YAYMAN; M. Akif ÖZER (2006), **Mahalli İdareler**, Ankara: Nobel Yayınları.

TUTAR, Filiz. **Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları**, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Nisan 2007, 2(1), 65-83.

ULUSOY, Ahmet, Tekin AKDEMİR (2005). **Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

URHAN, Vahide Feyza. **Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması**, Sayıştay Dergisi, 2010, Sayı: 70 s.85-102.

ÜLGER, İrfan Kaya (2008). **Avrupa Birliği Rehberi**, İstanbul: Umuttepe Yayınları.

ÜNÜSAN, Teoman (1996). **Avrupa'da Yerel Yönetimler,** Ankara: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü.

WOLLMAN, Hellmut. **Local Goverment Reforms in European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments**, Humboldt University, Berlin, Local Government Studies, Vol.38, No.1, 41-70, February 2012.

YAYMAN, Hüseyin (2008). **Türkiye'nin İdari Reform Tarihi**, Ankara: Turhan Kitabevi.

YENİAY, Ayça (2011). **Avrupa Birliği'nde Yetki İkilemine Çözüm: Yerindelik İlkesi,** Yüksek Lisans Tezi, Kadir Has Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Yerel Yönetimlerin Avrupa Birliği İçindeki Yeri ve İşlevleri (2004), İstanbul: UCLG-MEWA

YILDIZ, Mete. **Yerel Yönetimler ve Demokrasi.** Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 5, Sayı 4, Temmuz 1996, s.3-15.

YILMAZ, Abdullah; Hüseyin ÖZGÜR (2008). **Dönüşen Kentler ve Değişen Yerel Yönetimler**, Ankara: Gazi Kitabevi.

YİĞİT, Mehmet (2008). **Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katılım, Demokrasi ve AB Sürecinin Etkileri,** Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

YÜKSEL, Fatih (2005). Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme**, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I,** Ed.: Hüseyin Özgür Muhammet Kösecik, Ankara, Nobel Yayınları.

ZORLUOĞLU, Murat. **Yeni Yerel Yönetim Mevzuatı ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.** İdarecinin Sesi, Temmuz – Ağustos, 2011.

DİĞER KAYNAKLAR

APAN, Ahmet. **AB Mevzuatında Yerellik (Subsidiarity) İlkesi.**
http://www.ceterisparibus.net/arsiv.htm (24.03.2014).

Avrupa Kentsel Şartı.
http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyi/KentSart-1.pdf (15.02.2014).

Avrupa Peyzaj Sözleşmesi.
http://www.migm.gov.tr/AvrupaKonseyiYeni.aspx?DetayId=1#8 (15.02.2014).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.
http://www.uhdigm.adalet.gov.tr/sozlesmeler/coktaraflisoz/ak/turkce/122_tur.pdf (15.02.2014).

Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı *2008.*
http://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/2_turkiye_ab_iliskileri/2_2_adaylik_sureci/2_2_2_ulusal_program/2_2_2_3_2008/ulusal_program_2008.pdf (15.02.2014).

Belediye Kanunu, Kanun No.5393, Kabul Tarihi: 3.7.2005

BOSCH, Nuria; Marta ESPASA. **Local Government Finance in the European Union**, Barcelona Institute of Economics, University of Barcelona.
http://s3.amazonaws.com/zanran_storage/www.diba.es/ContentPages/47186770.pdf (09.08.2014).

Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kanun No.5216, Kabul Tarihi: 10.7.2004.

ÇEVİKBAŞ, Rafet. **Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet.**
http://www.yerelsiyaset.com/pdf/agustos2008/15.pdf (09.08.2014).

DURU, Bülent. **Avrupa Birliği Kentsel Politikası *ve* Türkiye Kentleri Üzerine**.
acikarsiv.ankara.edu.tr/browse/1423/2040.pdf (22.02.2014).

ERSOY, Melih. **Relations Between Central and Local Governments in Turkey: A Historical Perspective.**
http://www.melihersoy.com/wp-content/uploads/2012/04/RELATIONS-BETWEEN-CENTRAL-AND-LOCAL-GOVERNMENTS-IN-TURKEY-B.3.pdf (09.08.2014).

European Charter on Development Cooperation in Support of Local Governance.
http://www.crpm.org/pub/agenda/1182_european_development_cooperation_charter_in_support_of_local_governance.pdf (11.04.2014).

İl Özel İdaresi Kanunu, Kanun No.5302, Kabul Tarihi: 22.2.2005.

İNAÇ, Hüsamettin. **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye'de Belediyeler.**
http://www.baltalimani.com/pdf/AvrupaYerelYonetimlerOzerklikSartive%20TurkiyedeBelediyeler.pdf (22.02.2014).

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No.5449, Kabul Tarihi: 25.1.2006.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kanun No.5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003.

Katılım Ortaklığı Belgeleri (2001, 2003, 2006, 2008).
http://www.ab.gov.tr/index.php?p=123&l=1 (13.02.2014).

KESER, Hasan. **Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler.**
http://www.metu.edu.tr/~hkeser/Biga.pdf (12.07.2014).

Local and regional government in Europe Structures and Competences.
http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf (30.06.2014).

MARCOU Gerard; Hellmut WOLLMAN, **Europe-United Cities and Local Governments.**
http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold_report/05_europe_en.pdf

OECD/SIGMA Papers: No: 27, (1999).

OKÇU, Murat. **Avrupa Yönetsel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim.**
http://www.tepav.org.tr/tr/yayin/s/78 (22.02.2014).

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No:6360**,** Kabul Tarihi: 12.11.2012.

ÖKMEN, Mustafa; Abdullah YILMAZ. **AB Uyum Sürecinde Kamusal Örgütlerin Dönüşümü: Temel Nitelikler, Sorunlar ve Projeksiyonlar.**
http://www.mustafaokmen.org/index.php?option=com_content&view=article&id=205:ab-uyum-suerecnde-kamusal-oerguetlern-doenueuemue-temel-ntelkler-sorunlar-ve-projeksyonlar&catid=45:kamu-yoenetm&Itemid=434 (13.09.2014).

SIGMA 2010 Türkiye Değerlendirme Raporu
http://www.ab.gov.tr/index.php?p=5942&l=1 (08.03.2014).

SIGMA Programı
http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=5942 (01.05.2015).

ŞAN, Gündüz. **Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Bağlamında Subsidiarite (Yerindelik) İlkesi.**
http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=731(08.03.2014).

The EU Impact on Local Governance in Turkey.
http://www.bilgesam.org/en/index.php?option=com_content&view=article&id=295:the-eu-impact-on-local-governance-in-turkey&catid=70:ab-analizler&Itemid=131 (15.11.2014).

The Role and Impact of Local and Regional Authorities within the European Union, (2009). Special Eurobarometer 307/Wave 70.1–TNS opinion, The Committee of the Regions.
http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_307_en.pdf (15.11.2014).

Türkiye 2000-2014 Yılları Arası İlerleme Raporları
http://www.ab.gov.tr/index.php?p=46224&l=1 (27.05.2014).

Türkiye Tarafından Hazırlanan İlerleme Raporları (2012, 2013).
http://www.ab.gov.tr/index.php?p=123&l=1 (27.05.2014).

YILMAZ, Abdullah. **AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar.**
http://sbe.dpu.edu.tr/17/215-240.pdf (10.01.2015).

EKLER

Ek-I Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI

ÖNSÖZ

İşbu şartı imzalayan Avrupa Konseyi üye Devletler,

Avrupa Konseyi'nin amacının üyeleri arasında ortak mirasları olan ideal ve ilkeleri korumak ve gerçekleştirmek için daha ileri bir birlik sağlamak olduğunu düşünerek,

Bu amacın gerçekleştirmesinin yollarından birisinin idari alanda anlaşmalar yapmak olduğunu düşünerek,

Yerel makamların her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğunu düşünerek,

Vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının Avrupa Konseyine üye Devletlerin tümünün paylaştığı demokratik ilkelerden biri olduğunu düşünerek,

Bu hakkın en doğrudan kullanım alanının yerel düzeyde olduğuna kani olarak,

Gerçek yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetimi sağlayacağına kani olarak,

Değişik Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve idarede adem-i merkeziyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli bir katkı sağlayacağını düşünerek,

Bunun demokratik bir şekilde oluşan karar organlarına ve sorumlulukları bakımından, bu sorumlulukların kullanılmasındaki olanak ve yöntemler bakımından ve bu sorumlulukların karşılanması için gerekli kaynaklar bakımından geniş bir özerkliğe sahip yerel makamların varlığını gerektirdiğini teyit ederek,

Madde 1: Taraflar bu Şartın 12 maddesinde belirtilen şekil ve ölçüde kendilerini aşağıdaki maddelerle bağlı kabul edeceklerini taahhüt ederler.

I.BÖLÜM

Madde 2: Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı

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

Madde 3: Özerk Yerel Yönetim Kavramı

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

2. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olanak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir.

Madde 4: Özerk Yerel Yönetim Kapsamı

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

2. Yerel Yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ve ya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

3. Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka makama verilmesinde, görevin kapsamı ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomi gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır.

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

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

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

Madde 5: Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması

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

Madde 6: Yerel Makamların Görevleri İçin Gereken Uygun İdari Örgütlenme ve Kaynaklar

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

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

Madde 7: Yerel Düzeydeki Sorumlulukların Kullanılma Koşulları

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

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

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

Madde 8: Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Vesayet Denetimi

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

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

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

Madde 9: Yerel Makamların Mali Kaynakları

1. Ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dahilin de serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynakla sağlanacaktır.

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

3. Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dahilin de belirleyebilecekleri yerel vergi ve haraçlardan sağlanacaktır.

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

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

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

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

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

Madde 10: Yerel Makamların Birlik Kurma ve Birliklere Katılma Hakkı

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

2. Her devlet, yerel makamların ortak çıkarlarının korunması geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslar arası yerel makamlar birliklerine katılma hakkını tanıyacaktır.

3. Yerel makamlar, kanunlarla muhtemelen öngörülen şart dahilinde, başka devletlerin yerel makamlarıyla işbirliği yapabilirler.

Madde 11: Özerk Yerel Yönetimlerin Yargısal Koruma

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

II. BÖLÜM

Muhtelif Hükümler

Madde 12: Yükümlülükler

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

• Madde 2

• Madde 3,paragraf 1 ve 2

• Madde 4, paragraf 1, 2 ve 4,

• Madde 5,

• Madde 7, paragraf 1,

• Madde 8, paragraf 2,

• Madde 9, paragraf 1, 2 ve 3,

• Madde10, paragraf 1

• Madde 11

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

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

Madde 13: Bu Şartın Kapsayacağı Makamlar

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

Madde 14: Bilgi Sağlanması

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

III. BÖLÜM

Madde 15: İmza, Onay ve Yürürlüğe Girme

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

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

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

Madde 16: Topraklara İlişkin Hüküm

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

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

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

Madde 17: Çekilme

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

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

Madde 18: Bildirimler

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri:

a.) Her imzalamayı;

b.) Tüm onay, kabul veya tasvip belgelerinin tevdiini;

c.) Bu Şart'ın 15. madde hükümlerine göre her yürürlüğe giriş tarihini;

d.) 12. maddenin 2. ve 3. paragraflarının hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirimin;

e.) 13. maddenin hükümlerinin uygulanması çerçevesinde alınan her bildirimi;

f.) Bu Şart'a ilişkin diğer herhangi bir işlem, bildirim veya yazışmayı Avrupa Konseyi üye devletlere bildirecektir.

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

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

ÖZGEÇMİŞ

1984 yılında İstanbul'da doğan Kenan Kayan, lisans eğitimini Yıldız Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü'nde tamamlayarak 2007 yılında mezun oldu. 2012 yılında Kocaeli Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Ana Bilim Dalı Avrupa Birliği Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler Bölümünde yüksek lisans eğitimine başladı. 2009-2010 yılları arasında özel bir firmada muhasebe bölümünde çalışan Kenan Kayan, 2010 yılından itibaren Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Muhasebe Şube Müdürlüğü'nde memur olarak görev yapmaktadır. İktisat, Avrupa Birliği, Siyasi Tarih, Osmanlı Tarihi, Uluslararası İlişkiler ve Ülkeler Coğrafyası başlıca ilgi alanlarıdır. Evli olan Kenan Kayan İngilizce bilmektedir.