

YERELLEŞME, ÖZERKLİK VE DEMOKRATİKLEŞME AÇISINDAN MAHALLİ İDARELER HAKKINDA BİR DEĞERLENDİRME

Nagehan Talat Arslan

Öz

Sosyal bilimlerdeki tek kanun olan “değişim” insanların toplumsal ihtiyaçlarında hem nicelik hem de nitelik açısından farklılaşmalara ortaya yol açmıştır. Hızla artan ve çeşitlenen hizmetlerin karşılanması yeni bir takım tedbirlerin alınmasını gerekli kılmaktadır. Günümüzde insanlar ihtiyaçların karşılanmasının yanında bu ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan yönetimlerde söz sahibi olmak istemektedirler. Burada da karşımıza halkın katılımı ve özgürlüklerin korunması konuları çıkmaktadır. İşte bu çalışmada yerel yönetimlerin hem yüklendiği hizmetleri gereği gibi yerine getirmesi hem de demokrasinin temel değerleri olan “katılım ve özgürlükler” ile olan ilişkileri ele alınmaktadır. Çalışma iki bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde yerel yönetimler, bunların varlık nedenleri ve dayandığı temel değerler yer alırken ikinci bölümde ise demokrasi kavramı ve yerel yönetimlerin demokrasi ile olan ilişkileri üzerinde durulmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Mahalli idareler, merkezi yönetim, demokrasi, özerklik, yerelleşme.

A Review on Local Governments in Terms of Decentralization, Autonomy and Democracy

Abstract

Change, the only rule in social sciences, has caused both quantitative and qualitative differentiations in human needs. Meeting rapidly increasing and varied services requires taking some new measures. Today, people want to have a word both in meeting their needs and the governments that were formed to meet those needs. Right in here, we face the topics of people's participation in government and the protection of liberties. In this study, governments' performance of their duties as they are supposed to and their relationships with the two fundamental values of democracy “participation and liberties” are scrutinized. This study is composed of two parts. The first section deals with local governments, the reason they do exist, and the principles they are based on. The concept of democracy and the relationship between local governments and democracy are outlined in the second part of this work.

Key Words

Local Government, Central Government, Democracy Autonomy, Decentralization.

Giriş

Türkiye’de mahalli idareler konusunda meydana gelen değişimlerin önemli bir kısmı kamusal hizmetlerin sunumuyla ilgili zorunluluklardan kaynaklanmaktadır. Uluslar arası camiadaki liberal düşünceler Türkiye’de de mahalli idarelerin hem varlık nedenleri hem de sunmak zorunda oldukları hizmetleri yerine getirmede yeniden değerlendirilmeleri konusunu gündeme getirmektedir.

Türkiye’de ortaya çıktıkları Osmanlı’nın son dönemlerinden* (Ortaylı, 1985:120) günümüze mahalli idareler hep reform bağlamında ele alınmıştır. Kamu yönetimi ile ilgili yapılan bütün idari reform çalışmalarında üzerinde en çok çalışma yapılan alanlardan bir tanesi mahalli idarelerdir. Cumhuriyetin

* Osmanlı İmparatorluğunda ilk mahalli idare 2 zilhicce 1271 (16 Ağustos 1854) tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul’da Şehremaneti adıyla kurulmuştur.

kuruluşundan günümüze yaklaşık 2000 adet çalışmada mahalli idarelerle ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Mahalli idarelerin yapısı, işleyişi, mali kaynakları, merkezle olan ilişkileri, görev ve yetki paylaşımı, vatandaşların katılımı, özerklik, yerelleşme, vesayet denetimi gibi kavramlar üzerinde durulmuş ve çalışmaların hemen hemen hepsinde mahalli idarelerin güçlendirilmelerinin gerekliliği özellikle vurgulanmıştır. Bilimsel çalışmalarda öngörülen düzenlemeler uzun yıllar geçmesine karşın bir türlü yerine getirilememiştir. Demokrasinin vazgeçilmez unsurları, demokrasi okulu, demokrasinin beşiği gibi tanımlamalarla açıklanan mahalli idareler idari ve mali paylaşım ve kamu hizmetlerinin sunumunda gereken başarıyı gösterememiştir.

Hızlı kentleşme, teknolojiadaki baş döndürücü değişim, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki artan istekler, küreselleşme, çevre bilincinin artması ve sonuç olarak halka dönüklük ve etkinlik çerçevesinde hayat standartlarının artırılması gereksinimleri özellikle yerel nitelikli hizmetlerin sunumundan sorumlu yerel yönetimler konusunda yeni arayışları zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda Türkiye’de devletin örgütlenmesinde ve idareler arasında idari ve mali paylaşım konusunda yeni düzenlemelere gidilmelidir. Türkiye’de bu konuda bu birimlerin mali yapılarından tutun da demokratik katılıma kadar birçok sorunla karşı karşıyadır.

21.yüzyılda bir yandan küreselleşme süreci yaşanırken bir yandan da yerelleşme olgusu, yerelliğin önemi ve ağırlığı gündemdeki yerini korumaktadır. Küreselleşme olgusu yerelleşme sorununu daha da fazla bir şekilde gündeme getirmiş ve yerele ait değerleri kaybetme endişelerinin doğmasına neden olmuştur. Küreselleşme ile birlikte yerelleşmede güçlenmektedir (Çukurçayır, 2003: 9). Küreselleşme ve yerelleşme ikilemini kamu hizmetlerinin daha kaliteli bir şekilde sunulması ve yurttaşların yaşam kalitesini artıracak yeni düzenlemelerin yapılması bağlamında değerlendirmek gerekir. “Bu arayış küreselleşme yerelleşme ekseninde sürdürülse de demokratikleşme, desantralizasyon ve daha fazla katılım konusunda yerel topluluğun haklarının korunması ve güçlendirilmesi için önemli bir zemin oluşturmaktadır” (Ökmen, Parlak, 2002: 611).

Yerelleşme çabaları çerçevesinde merkezi yönetim tarafından kullanılan birçok yetki ve sorumluluk merkezden alınmış ve çevreye aktarılmıştır. Türkiye’de bu konudaki düzenlemelerde özellikle “demokratik” ve “etkin hizmet sunma” ilkeleri birlikte ele alınmalıdır. Bu iki ilkeden de taviz vermeden kaynakların optimum kullanımına imkan tanıyan düzenlemelere öncelik verilmelidir. Bunlar yapılırken de demokrasi ile doğrudan ilişkili bir kavram olan özerk yerel yönetimler üzerinde önemle durulması gerekir. “Küreselleşme her ne kadar sermayenin tek bir merkezden yönetilmesi gibi görüntü verse de ve Türkiye’de de birçok ülkede olduğu gibi küreselleşme süreci büyük kaygılarla karşılanırsa da katılım, demokrasi, yerel topluluğun güçlendirilmesi yönündeki katkılarını görmemezlikten gelemeyiz”(Öner, 2002:121).

Sosyal bilimler mühendislik bilimleri gibi sonuçları her zaman kesin olarak bilinebilecek ve kanun düzeyinde ilkelere sahip değildir. Sosyal bir varlık olan insanın ihtiyaçları sınırsızdır. İnsanoğlunun artan ve değişen ihtiyaçlarını gereği gibi karşılanmak için hem merkezi hem de mahalli seviyede örgütlenmelere gitme gerekir. Mevcut merkezi ve mahalli idareleri ile Türkiye’de bu konuda sıkıntıların olduğu ve birçok reform çalışmasında da

vurgulanan düzenlemelerin yapılması gerekliliği açıkça ortadadır. Türkiye’de hem merkezi yönetim hem de yerinden yönetim kuruluşları artık artan bu hizmetlerin yükünü taşımada yetersiz kalmaktadır.

Özellikle mahalli düzeyde kamu hizmetlerinin sunumunda oluşturulmuş olan kamu kurumlarının yönetiminde insanlar söz sahibi olmak istemektedirler. Örneği ülkemizde 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanununun bucakların yönetimi ile ilgili maddesi görüşülürken Bucak müdürünün kaymakam ya da valinin göstereceği adaylar arasından seçilmesi önerisini Komisyon sözcüsü karşı çıkarak şöyle demiştir. “Vali ve kaymakam tarafından aday göstermek demek, halk, işini başkalarının gözetim ve aracılığı ile görsün demektir. Efendiler, bugüne değin ülkeyi gözetimle, araçlarla sözde yönettiniz. Bundan sonra halka bırakınız. Eğer bu ülke kendi köylerinin yönetemeyecek durumdaysa, sizin de burada toplanmaya yetkiniz yoktur” (Meriç, 1983:3334). Bu ifadelerden de açıkça görüldüğü gibi kamu hizmetlerinin uzun yıllar merkezi yönetim birimlerince yerine getirildiği belirtilerek artık halkın kendi sorunlarına sahip çıkmasının gerekliliği vurgulanmaktadır. Eğer halk kendi köyünü yönetmekten aciz ise milletvekillerinin de mecliste toplanarak karar almasına gerek yoktur, vekiller buna yetkili değildir denilerek halka güvenmenin önemi vurgulanmaktadır. Bu bağlamda katılım, sorumluluk alma, meseleleri yerinde ve hızlı bir şekilde çözme gibi unsurlar ortaya çıkmaktadır. Burada üzerinde önemle durulan nokta hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesinin yanında yerel halkın katılımı ve özgürlüklerinin korunmasıdır. İşte bu çalışmada yerel yönetimlerin hem yüklediği hizmetleri gereği gibi yerine getirmesi hem de demokrasinin temel değerleri olan katılım, özgürlük, yerelleşme ve özerklik gibi kavramlar üzerinde durulmaktadır. Mahalli idarelerin karar organlarının seçimle göreve gelmesi katılım sorununu gündeme getirmektedir. Yine mahalli nitelikteki hizmetlerin yerel halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesi yerelleşme, merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki denetim konusu, demokrasi özerklik kavramları ile yakında ilişkilidir.

İki bölümden meydana gelen bu çalışmanın birinci bölümünde mahalli idarelerin tanımı, mahalli idarelerin varlık nedenleri ve mahalli idarelerin dayandığı değerle üzerinde durulmaktadır. İkinci bölümde de mahalli idarelerin dayandığı değerler olan katılım, özgürlük ve etkililik gibi öğelerin demokrasi ile açık ilişkisi ortaya konulmaktadır. Mahalli idareler ile demokrasi arasındaki ilişkinin açıklanmasında ayrıca yerel özerklik ve idari vesayet konuları incelenmektedir. Mahalli idarelerin genel karar organları yerel halkın oyları ile oluşmaktadır. Yerel halkın kendi sorunlarını kendilerinin çözmesine imkan tanıyan mahalli idarelerle demokrasi arasındaki ilişkinin yerel özgürlükle yakından ilgili olduğu bir gerçektir.

Demokrasi, özerklik, katılım, özgürlük gibi kavramlar ile mahalli idareler arasındaki ilişki iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu ilişki demokratik açıdan değerlendirildiğinde hem demokrasiye olumlu hem de olumsuz yaklaşımlar içermektedir. Mahalli idarelerin demokrasinin gelişmesine katkıda bulunduğu insanların en azından kendi yerel sorunlarıyla ilgili örgütlenmelerde oy kullanarak idarecileri seçmesi onların demokratik tutumlarını olumlu etkilediği belirtilebilir. Bu düşüncenin tam tersini de dile getirmek mümkündür. Konuyu bu açıdan değerlendirenler mahalli idarelerin demokrasinin gelişmesine

katkıda bulunmadığı gibi demokrasiyi olumsuz yönde etkilediğini belirtmektedir. Diğer bir kısım yazarlar ise mahalli idareleri demokrasinin okulu olarak değerlendirmekte, bu kurumları demokrasinin vazgeçilmez unsuru olarak görmektedirler. Çalışmanın sonuç bölümünde bu konuda yapılan tartışmalara değinilmekte, mahalli idarelerin demokrasinin gelişmesine katkısı konusunda ülkelerin içinde buldukları özel şartların göz önüne alınmasının gerekliliği vurgulanmaktadır.

1- Mahalli İdare Kavramı

Eğitimden sağlığa, güvenlikten adalete birçok kamu hizmetinin sunumunda iki tür örgütlenme modelinin olduğu görülür. Bunlar merkezi ve mahalli düzeyde örgütlenme modelleridir. Dünyanın hiçbir ülkesinde devletin sunduğu hizmetler sadece merkezi ya da sadece mahalli nitelikteki örgütlenmelerle gerçekleştirilemez. En liberal ülkelerde bile bütün kamu hizmetleri mahalli örgütlenmelerle yerine getirilemez. Tersine bir şekilde en merkezîyetçi ülkelerde de bütün hizmetlerin merkezi örgütlenmelerle yerine getirilmesine imkan yoktur. Ülkeler hem merkezi hem de mahalli örgütler aracılığı ile hizmet sunarlar. Bu bir tercih olmaktan öteye bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Kaynakların rasyonel kullanılması bu zorunluluğun en önemli sebebidir.

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetimin dışındaki (Adem-i merkezîyetçilik) örgütler tarafından yerine getirilmesi iki farklı şekilde olmaktadır.

Yönetim alanında adem-i merkezîyet iki farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi yetki genişliği ilkesine göre oluşan il genel yönetimleri, diğeri ise yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulan mahalli idarelerdir.

Yetki genişliğinde merkezdeki kuruluşlar merkezden uzakta bulunan bir kuruluşa bazı yetkileri kendi adlarına kullanmak üzere devrediler. 1982 Anayasa'sında "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" ifadesi yer almaktadır. (TC.1982: 126) Merkezdeki kimi kuruluşların görevlerini taşradaki örgütler eliyle yürütmeleri yetki genişliğine dayanan bir uygulamadır.

Adem-i merkezîyetçiliğin ikinci türünü ise gerçek anlamda mahalli idare kavramı oluşturmaktadır.

Mahalli idareler belli bir toprak parçası üzerinde (il, kent, köy vs.) yaşayan mahalli topluluğun, bireylerine bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini ilgilendiren bazı konularda hizmet üretmek amacıyla kurulan, karar organları yerel topluluk tarafından seçilerek oluşturulan, özel gelire, bütçeye ve personele sahip, yasalarla belirlenmiş görevleri yerine getiren merkezle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişisidir (Özer, 1992: 28).

"Yerinden yönetim, bazı kamu hizmetleri yönetiminin merkezi yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir. Yerinden yönetim yetki genişliğine dayanan merkezden yönetime göre daha güçlüdür. Siyasal amaçlı yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim olarak ikiye ayrılır"(Acar, 1993: 73).

Siyasal yerinden yönetim daha çok federal yapıli ülkelerde görülmektedir. Bu ülkelerde mahalli idareler yasama, yürütme, bazen de yargı alanında ki yetkilere sahiptirler (Tortop, 1994: 11). Örneğin Amerika'da

State'ler, Almanya'da Land'lar, İsviçre'e kantonlar siyasi yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmişlerdir.

Yönetim yerinden yönetim kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Bunlar; yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetimlerdir. Örneğin üniversiteler gibi belli hizmetler niteliği gereği merkezin dışındaki kimi örgütlere bırakılmıştır. Bu kuruluşların yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmesinin temelinde yerine getirilen hizmetin özelliği yer almaktadır. Akademik seviyede bilgi üretmek ve bilimsel çalışmalar yapmak üniversiteleri bu kuruluşların farklı şekillerde örgütlenmelerini zorunlu kılmaktadır. Klasik bürokratik örgütlenme şekli bu hizmetin yerine getirilmesinde uygun görülmemektedir. Bunlara hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları adı verilmektedir.

Yer yönünden yerinden yönetim (Mahalli Adem-i Merkeziyet) ise "Bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini yeterince karşılayabilmek, bunları kendi organları eli ile gerçekleştirebilmek için özerklik tanınması söz konusudur" (Keleş, 1994: 17). Yer yönünden yerinden yönetimde birimler (ülkemizde il özel idareleri, belediyeler ve köyler) kendine ait malvarlıklarına, az çok bağımsız gelir kaynaklarına sahiptirler.

Mahalli yerinden yönetim adı verilen yer yönünden yerinden yönetimde önemli olan hizmetin niteliği değildir. Önemli olan coğrafi alanın taşıdığı önemdir. "Ülkeler kendi siyasi, sosyal ve idari yapılarına, gelenek ve anlayışlarına göre merkezi yönetim ile yerinden yönetim ilişkilerini belirleyen yasal ve kurumsal çerçeveyi oluştururlar (Acar, 1993:74).

Mahalli idareler bazı ülkelerde merkezi yönetimin bir ayanı gibi hareket etmektedirler. Merkezin kararlarını uygulayıcı bir makam konumundadırlar. Mahalli idareler bazı ülkelerde ise hizmetlerin yerine getirilmesi açısından merkezi yönetimin bir ortağı durumundadırlar. Bu anlayışta mahalli idareler yine merkezin belirlediği politikalar çerçevesinde hareket ederler yalnız önemli ölçüde karar alma ve uygulayabilme yetkisine sahiptirler.

Ülkemizde mahalli idarelerin merkezi yönetimin bir temsilcisi olduğu söylenebilir. Mahalli idareler kanunla kurulan, yerel nitelikteki hizmetleri gören, genel karar organları o bölgede bulunan seçmenler tarafından oluşturulan kendilerine ait gelir kaynakları ve personeli bulunan ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yönetsel kuruluşlardır.

Türkiye'de mahalli idarelerle ilgili ilk düzenlemeler 19.yüzyılın ikinci yarısında öncelikle İstanbul'da oluşturulan İstanbul Şehremaneti ile başlar.1855 yılında İstanbul Şehremaneti kurulmuştur. Bu kurumun başında şehremini denilen ve atamayla görevlendirilen bir şahıs bulunmaktaydı. İstanbul Şehremaneti 12 kişiden oluşan ve yine atamayla görevlendirilen bir meclise sahipti. Bu meclisin üyelerinin üçte ikisi her yıl yenilenmektedir. Bu meclisin üyeleri ve şehremini atanmadan önce intizamı şehir komisyonu adıyla bir komisyon kurulmuş ve komisyon Belediye Nizamnamesi hazırlamıştır. Bu komisyonun önerileri ile İstanbul'da önce Galata ve Beyoğlu bölgesinde belediye kurulması kabul edildi. 1858 yılında Beyoğlu ve Galata bölgelerini içine alan Altıncı Belediye Dairesi kurulmuştur. 1869 yılında Dersaadet Belediye Nizamnamesi çıkarılmış ve İstanbul'da 14 belediye dairesinin kurulması

benimsenmiştir. Şehremaneti üç organdan oluşmaktadır. Bunlar Şehremini, Şehremaneti Meclisi ve Cemiyet-i Umumiye'dir.

1876 Anayasası İstanbul ve taşrada kurulacak belediye meclislerine seçimle insanların görevlendirilmesi usulü benimsenmiştir. 1877 tarihinde Dersaadet Belediye Kanunu çıkarılmış bu kanunla İstanbul'daki belediye sayısı 20 olmuştur.

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile il genel yönetiminin yanında bir il özel yönetimi kurulmuştur. 1913 yılında kabul edilen İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkatı il genel yönetimi ile il özel yönetimini birlikte düzenlemiştir. Bu yasanın il özel yönetimine ilişkin hükümleri 1987 yılında 3360 sayılı kanunla yapılan değişikliklerle hükümleri devam etmektedir. 2005 yılında 5302 sayılı il özel idaresi kanunu il özel yönetimi ile ilgili yeni düzenlemeler getirmiştir.

Türkiye'de köyler ilk olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinde düzenlenmiştir. 1924 tarihli köy kanunu ile yeniden düzenlenerek sistemdeki yerini almaktadır. Köyler en eski yerleşim birimleridir (Tortop vd, 2006 39).

Bütün anayasalarımızda mahalli idarelerle ilgili düzenlemeler yer almaktadır. 1876 tarihli Kanun-i Esasi ile yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ve görev ayrımı (tefriki vezâif) ilkeleri benimsenmiştir.

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Kanun-i Esasiden farklı olarak illere ve bucaklara özerklik tanımakta ve bu birimleri tüzel kişilik olarak düzenlemektedir. 1924 Anayasası 1876 da kabul edilen yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerini aynen benimsemiştir. 1961 Anayasasının 112. maddesinde yönetimin esasları başlığı ile şu ifadeler yer verir. "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır". Yine 1961 Anayasa'sının 116. maddesinde de bu kuruluşlar "mahalli idareler, il, belediye ve köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir" şeklinde belirtilmiştir.⁷ Kasım 1982'de kabul edilen 1982 Anayasası'nın 127.maddesinde mahalli idarelerin il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olduğu düzenlemesi yer almaktadır.

Mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkileri "yerinden yönetim" ilkesine göre yasayla belirlenmekte, seçimler dört yılda bir yapılmaktadır. Büyük yerleşim yerleri için yasayla özel yönetim biçimleri oluşturulabilmektedir (Büyükşehir Belediyeleri).

Merkezi idare, yerel hizmetlerin yürütülmesinde "yürütmenin bütünlüğü ilkesine" uygunluk, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacı ile idari vesayet yetkisine sahip bulunmaktadır. Mahalli idareler Bakanlar Kurulunun iznini alarak kendi aralarında birlik kurma imkanına sahiptirler. Mahalli idarelerin görev, yetki, maliye, kolluk işleri ve merkezi yönetimle olan ilişkileri yasayla düzenlenmektedir.

Yine 1982 Anayasasının 127. maddesinde, mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı belirtilmektedir. Türkiye'de mahalli idareler il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

2.Neden Mahalli İdareler

Kamu hizmetlerinin bir kısmı merkezi bir kısmı da mahalli nitelik taşımaktadır. Mahalli nitelikli hizmetler merkez dışında oluşturulmuş ve yukarıda sayılan özelliklere sahip kuruluşlar tarafından yerine getirilir. Bütün kamu hizmetlerinin merkez tarafından yerine getirilemeyeceği gerçeği mahalli idarelerin en önemli varlık sebebidir.

Dünyadaki Monako, San Marino gibi ülkeler dışında hemen hemen bütün ülkelerde kamu hizmetlerinin tamamının merkezden yürütülmesi imkansızdır. Üzerinde durulması gereken asıl nokta mahalli idarelerin var olup olmamasından çok mahalli idarelerin görevlerinin ne olacağı konusudur. Mahalli idareler yerine getirdikleri hizmetlerle merkezi yönetimin yükünü hafifletmektedir. Mahalli idareler merkezin yükünü azaltan hizmetlerin sunulmasında merkezi yönetime yardımcı olan birimlerdir. Bu birimlerin yerel sorunları daha iyi bilme ve değerlendirme imkanına sahip oldukları ve yerel düzeyde ortaya çıkan farklı sorunlara hızlı bir şekilde cevap verebildikleri söylenebilir.

Yerel nitelikteki hizmetlerin o yörede yaşayan insanlar tarafından yerine getirilmesine imkan tanıyan bu birimler vatandaşların kendi sorunlarına sahip çıkmalarına da katkıda bulunmaktadır. Vatandaşların kendi sorunlarına sahip çıkıp onları kendisine en yakın yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi demokratik kültür düzeyinin gelişmesine katkıda bulunmaktadır.

Mahalli idarelerin gelişmişlik düzeyi ile ülkelerin gelişmişlik düzeyi arasında pozitif yönlü bir ilişkinin olduğu söylenebilir. “Bir ülkenin gelişmekte, sanayileşmekte ve hızla kentleşmekte olması, mahalli idarelerin gelişmesine de yol açabilir. Çünkü gelişim süreci parçalara ayrılması olanaksız bir bütündür” (Keleş, 1994: 17-20).

Mahalli idarelerin güçlü olmaları ülkenin sosyo-kültürel yapısı, nüfus yoğunluğu gibi öğeleri de kapsamaktadır. Eğitim düzeyinin yüksekliği, ekonomik gelişmişlik mahalli birimlerin daha etkili ve verimli çalışmalarına katkıda bulunurlar. Yine mahalli idareler ülkelerin kalkınma çabalarında da önemli rol oynarlar.

21.yüzyılda insanların merkezi düzeyde olduğu gibi mahalli düzeyde de kendi kendini yönetmek amacıyla yönetime katılmaları fikri gittikçe güçlenmektedir. Mahalli düzeyde kendi kendini yönetme düşüncesine yerel demokrasi adı da verilir. Mahalli demokrasi ulusal demokrasinin bir önşartıdır. Mahalli düzeyde demokrasiyi gerçekleştiremeyen ülkelerin ulusal düzeyde bunu gerçekleştirmeleri oldukça zordur.

Mahalli idareler merkezdeki siyasi otoritenin ortağı gibidirler. Bu ortak oluş hiçbir zaman rakip durumunda değildir. Hiçbir ülke mahalli idarelere merkezi otoriteye rakip olacak şekilde yetkiler vermez. Ülkenin toprak bütünlüğü kavramı başka ülkelerde olduğu gibi Türkiye’de de kendi özel şartları nedeniyle diğer ülkelerden daha da önemlidir. “Mahalli idareler ülke bütünlüğünü koruyan, birleştirici kaynaştırıcı unsurlar olarak kabul edilmektedir”(Yayla, 1982: 418).

3.Demokrasi, Özerklik ve Vesayet Bağlamında Mahalli İdareler

Mahalli idareler bireylerin temel haklarını gerçekleştirmelerine, mal ve hizmet üretiminde etkinliğe ve demokrasinin gelişmesine katkıda bulunan kuruluşlardır (Tekeli,1983: 3). Bireylerin gerçek haklarının gerçekleştirilmesi ve

demokrasinin geliştirilmesi konuları özgürlük ve katılım şeklinde açıklanabilecek değerleri içermektedir. Bunlarda demokrasi bağlamında ele alınan konulardır.

Mahalli idareler hem yerel halkın ortak ihtiyaçlarını karşılama görevini görmekte hem de genel karar organlarının seçimle oluşmaları nedeniyle yönetime halkın katılımını sağlamaktadır. Devlet vatandaşlarına sunduğu hizmetleri yerine getirirken hem merkezde hem de taşrada örgütlenmiştir. Taşrada organları merkez tarafından atama yoluyla görevlendirilen birimler olmakla birlikte genel karar organları seçimle oluşan birimler de mevcuttur. Mahalli idareler kuruluş amaçları ne kadar farklı olursa olsun bir ülkedeki demokratik yaşamın vazgeçilmez unsurlarındandır. Mahalli idarelerle “demokrasi” kavramı arasındaki ilişkiyi daha iyi anlamak için demokrasinin tanımı ve içeriği hakkında bilgi vermek faydalı görülmektedir.

3.1 Demokrasi Paradigması

Demokrasi kavramının kesin ve net bir tanımını yapmak oldukça zordur. Çünkü tarihten bugüne bu kavram çok farklı şekillerde tanımlanmıştır. Her sosyal sınıf, her çıkar kümesi demokrasi kavramını kendi amaçları doğrultusunda tanımlama yoluna gitmişlerdir. Aynı zamanda demokrasi öğrenmekten çok yaşanan bir olaydır. Toplumların eğitim ve kültür düzeyleri ile doğrudan ilgilidir. Demokrasi devamlı gelişen ve kendini yenileyen bir kavramdır.

Demokrasinin sözcük anlamı, “üstün iktidarın halkta bulunduğu veya halk tarafından doğrudan ya da özgür bir seçim sistemi içinde seçilmiş temsilcileri aracılığı ile kullanıldığı yönetim” (Demokrasi Nedir,1992: 9) şeklinde açıklanmaktadır. Herkesin bildiği ve en kısa demokrasi tanımını Abraham Lincoln yapmıştır. O demokrasinin “halkın, halk tarafından ve halk için yönetimi” olduğunu belirtmektedir (Demokrasi Nedir,1992: 9). Demokrasi kavramının birçok farklı tanımı yapılmaktadır. Demokrasi Toktamış Ateş hocanın Churchill’den aktardığı tanıtımda “*Demokrasi berbat bir rejimdir. Ama rejimlerin en az berbat olanıdır*” ifadeleri yer almaktadır (Ateş, 1994: 9). Demokrasinin herkesin ortak olarak değerlendirdiği bir tanımı bulunmamaktadır. Demokrasi “kişilerin, grubların, sınıfların vb. kendilerini ilgilendiren, ya da ilgilendirebilecek konularda alınacak kararların oluşumuna katılmalarıdır” (Ateş, 1994: 11).

Kelime olarak eski Yunanca olan “Demos-Kratos” kavramı halkın kudreti, iktidarı, yönetimi gibi anlamlara gelmektedir. Demokrasi; yönetimleri seçme ve seçilme esasına dayalı halk egemenliğine ağırlık veren siyasal rejimleri ifade etmektedir. Mahalli idareler yerel halkın kendilerini yakından ilgilendiren konular hakkında karar alma ve örgütlenme biçimi olduğu için demokrasi kavramı ile yakından ilgilidir. Mahalli idarelerin eşitlik, katılma, özgürlük ve temsil gibi değerleri yaşatmaları nedeniyle demokrasi ölçütü olarak değerlendirilmişlerdir (Görmez, 2000: 81).

Demokrasi kavramının farklı tanımını, uygulamaları ve ona yöneltelen eleştiriler bizim konumuzun dışında kalmaktadır. Yalnız demokrasiyi oluşturan öyle temel kavramlar var ki bunlar olmadan demokrasinin var olması düşünülemez.

Halk egemenliği, çoğunluğun yonnetimi, azınlığın haklarının korunması, ozgür ve adil seçim, katılım, hukuk devleti, temel hakların güvenceye alınması, eşitlik ve hoşgörü gibi kavramlar demokrasinin olmazsa olmaz şartlarındandır.

Yukarıda sayılan maddeleri çoğaltmak mümkündür. Demokrasinin temel öğelerinden sayılan özgürlük ve katılım mahalli idarelerin dayandığı değerler arasında yer almaktadır. Mahalli idareler demokratik kurumların en önemlilerinden bir tanesidir. Mahalli idareler yerel halkın kendi kendilerini yönetmelerine, kendi sorunlarına sahip çıkıp onları çözebilmelerine imkan tanıyan birimlerdir.

Mahalli idareler görevlerini yerine getirirken merkezle olan ilişkilerinde tamamen bağımsız hareket edememektedirler. Siyasal yerinden yönetimin uygulandığı federal yapıllı devletler de bile federal düzeyde düzenlemelerin olduğu görülmektedir. Mahalli idarelerin merkezi yönetimle olan ilişkilerinde merkezi yönetimin tutum ve davranışları yerel birimlerin demokratik özelliklerini belli ölçüde etkilemektedir. Mahalli idareler hiçbir zaman merkezi yönetimin isteği dışında kurulmuş birimler değildir. Merkezi yönetimin yerel yönetim birimlerini açıkça belirtilmese de bir rakip olarak gördüğü ve merkezin aleyhine sonuçlar doğurabilecek yetkileri devretmediği söylenebilir. Yerel birimler her zaman (sınırları farklı olmakla birlikte) merkezin kontrolü altında olan birimler olarak görülmektedir.

Mahalli idareler halka kendi kendini yönetmesinde aracı rolü üstlenirler. Halk mahalli idare organlarının seçiminde oy kullanarak bir anlamda kendi kendini yönetmiş olur. Yalnız burada üzerinde durulması gereken konu sadece “katılım” değildir. Katılım demokratik yaşamın vazgeçilmez unsuru olmakla birlikte katılımın bütün vatandaşlara eşit imkanlar tanıyacak şekilde düzenlenmesinin gerekliliği unutulmamalıdır (Blok oylar, aşiret kültürü, güdümlü oylar vs).

Mahalli idarelerle demokrasi arasında ilişki birkaç farklı şekilde ortaya çıkmaktadır. Kimileri mahalli idarelere demokrasinin düşmanı olarak bakarken kimileri de tam tersine mahalli idareleri demokrasinin geliştiiği yerler olarak görmektedir. Örneğin “Toulmin Smith mahalli idarelerin demokratik seçim ilkesine tümüyle ters düşen, gücünü yalnız geleneklerden alan kutsal bir kurum olduğunu ileri sürmektedir (Keleş, 1994: 49).

Mahalli idarelere demokrasinin düşmanı gözüyle bakanlar daha çok mahalli idarelerin işleyişi üzerinde durmaktadırlar. Ülkemizde de örnekleri görülen bu tip kişilerin görüşlerini şöyle özetleyebiliriz. Bu kişiler mahalli idarelerin özerk kılınmasına ve görev alanlarının genişletilmesine karşı çıkmakta tam tersine bunlar üzerinde devlet denetiminin artırılması gerektiğini düşünmektedirler.

Mahalli idarelerle demokrasi arasındaki ilişkiyi incelemede ikinci görüş mahalli idarelerin demokrasinin vazgeçilmez öğesi olduğu yönündeki düşüncedir. Vergi ödeyenlerin yönetimde mutlaka söz sahibi olmaları ve yönetimde her zaman onlara danışılması konusu üzerinde durulan önemli noktalardandır.

Mahalli idareler o bölgede yaşayan halka kendileri ile ilgili sorunları çözmeye imkân tanımaktadır. Mahalli idare birimlerinin organlarının seçimle

oluşması insanların kendi sorunlarına daha duyarlı ve onları çözmek için oluşturulan yerel birimlerde söz sahibi olmalarını doğurmaktadır.

Yerel topluluğa kendi sorunlarının kendilerinin oluşturduğu birimlerle çözüme imkanı tanınmalıdır. Mahalli idare birimleri seçimler ve partiler yoluyla siyasi yaşamda etkili rol oynamaktadırlar. Siyasi mücadelenin yaşandığı halka en yakın birimler mahalli idarelerdir. Bu açıdan değerlendirildiğinde siyasi kültür ve bilincin oluşturulmasında mahalli idare birimlerinin katkıda bulunduğu söylenebilir. Demokrasi bir anlamıyla belli bir yaşam şeklidir. Demokrasi öğrenilmez yaşanır. Yüzme öğrenmek isteyen birinin suya girmesinin gerekli olduğu gibi demokrasi de hayatın içinde bizzat öğrenilerek kazanılır. Demokrasi belirli bir kültür düzeyini gerekli kılar. Hayatında hiçbir karara katılmamış hep başkalarından bir şeyler beklemiş insanların demokrasiyi tam anlamıyla kavramaları oldukça zordur. Tarihsel süreç içinde demokrasi için verilen mücadeleye bakıldığında, bu mücadeleyi verenlerin belli bir bilinç düzeyine ulaşmış olduğu görülür. İnsanlar bazı haklara sahip olmalarının gerekliliğine inanmaya başladıkları an o hakkı elde etmek için mücadele etmişlerdir. Bir başka deyişle elde ettikleri hakkın bedelini ödemişlerdir. Demokratik yaşam mücadelesi batıda hep tabandan halk hareketi olarak ortaya çıkmış ve bugünlere ulaşmıştır.

Mahalli idarelerin siyasal kültürün gelişmesine katkıda bulunması aslında insanların yukarıda kısaca açıklanmaya çalışılan bilince ulaşmaları ile mümkündür. Her ülkede benzer yönetimlerin aynı sonuçları verdiğini söylemek oldukça zordur. Bu açıdan mahalli idarelerin her zaman halkın siyasi kültürünü arttırdığını, onların siyasi alanda etkili olma bilinçlerini yükselttiği söylenemez. Örneğin ülkemizde yerel seçimlerde en az siyasi partiler kadar başka etkenlerinde rol oynadığı görülmektedir. Eğitim seviyesine bağlı olarak demokratik kültür düzeyinin çok düşük olduğu, bazı yörelerimizde yerel seçimler halkın siyasi arenadaki etkinliğini artırmak yerine daha da azalttığı bir gerçektir. Siyasi güç her zaman yerel otoritelerin ellerinde kalmaktadır. O yüzden yerel düzeyde seçimlerin her zaman halkın kendi kendini yönetmedeki etkinliğini arttırdığı söylenemez.

Mahalli idareler hemen her zaman siyasetin içinde olmuşlardır. Bu durumun da gittikçe arttığı söylenebilir. Çünkü siyasi partiler yerel seçimleri ulusal düzeyde başarılı olmanın ilk basamağı olarak görmektedirler. Yerel düzeyde sunduğu hizmetlerle halka başarısını kabul ettirmiş siyasi partilerin ulusal düzeyde de başarılı olacağı söylenebilir. Bu yüzden ulusal demokrasi ile yerel demokrasiyi birbirinden ayırmak oldukça zordur. Yukarıda sayılan nedenlerden dolayı hemen hemen her siyasi parti kendi programlarında mahalli idarelere yer vermektedir. Siyasi partilerin yerel örgütleri ile merkez örgütleri adeta bütünleşmiştir. Bu yüzden de parti genel merkezleri yerel örgütler üzerinde çok fazla etkiye bulunmaktadır. Bu durum da bazen halkın isteklerinin, yerel çıkarlarının arka plana atılmasına neden olmaktadır. Ülkemizde de sık sık görüldüğü gibi yerel seçimlerde adaylar merkez yoklaması ile belirlenmektedir. Bu durumda halk istediği adayı seçmemektedir. Halk bir anlamda kendisine sunulan adaylar arasından seçim yapmaktadır.

Türkiye’de mahalli idarelerin kuruluşunda hiçbir zaman demokratik kaygılar ön planda olmamıştır. Mahalli idarelerin oluşumunda halkın katılımı, yerel özerklik, yerelleşme gibi kavramlar yer almamaktadır. Osmanlıda “merkez

adem-i merkeziyetçilik politikasının parçası olarak meydana getirilmiş olan yerel düzeyde seçilmiş kurulları da parlamentoya benzer şekilde algılamıştır. Söz konusu yerel kurulların meydana getirilmesinin arkasında yatan temel amaç vergi gelirlerini artırmak idi” (Ortaylı, 1974: 4).1864 Vilayet Kanunu da merkezin çevre üzerindeki gücünü artırmayı amaçlamaktaydı. Kanun düzenli ve etkin yönetimi vilayetlerde de gerçekleştirebilmek amacıyla yapılmıştı. Bu kanun ile valilerin yetkileri genişletilmişti. Osmanlıda yerel eşraf hiçbir zaman yerel sorunların merkezde etkin bir şekilde sözcülüğünü yapacak donanıma sahip değildi; aksine kolayca merkez tarafından merkezin görüşlerinin savunucusu haline dönüştürüldüler” (Heper, 2006: 85)..

Mahalli idareler halka kendi problemlerini çözme sorumluluğu yükleyen birimlerdir. Bu açıdan bakıldığında yerel halkın kendi sorunlarıyla ilgili olarak mahalli idare birimlerini etkilemeleri merkezi yönetime oranla daha kolaydır. Yine mahalli idarelerle demokrasi arasındaki ilişkiyi açıklamada önemli noktalardan birisi de; yerel düzeydeki politikacıların zamanla ulusal düzeyde etkili olmaya başladıklarının görülmesi konusudur.

Mahalli idareler uygulamada yerel halkın etkinliğinin sağlanabileceği ve vatandaşların bilgi ve yeteneklerinin harekete geçirilebileceği en uygun yönetim birimleridir. Mahalli idareler vatandaşlık bilincinin geliştirilmesine, siyasi iktidara katılma imkanının tanınmasına ve toplumdaki çok farklı insan gruplarının yönetimde söz sahibi olmalarına katkıda bulunmaktadır.

Mahalli idarelerin ayrıca merkezi yönetimin keyfi uygulamalarına karşı bir engel oluşturduğu söylenebilir. Bu şekilde de yerel özgürlükleri korumaktadır.

3.2 Özerklik Kavramı Üzerine

Özerklik (muhtariyet-autonomy) özellikle merkezden yönetim ilkesinin sakıncalı yönlerini azaltmak amacıyla oluşturulmuş bir yönetim anlayışıdır. Merkezden yönetimin herkes tarafından bilinen klasik sakıncalarını (kırtasiyecilik, zaman kaybı, kaynak israfı, isabetli karar alma zorluğu vs) gidermek için oluşturulmuş özerk kuruluşlar özellikle karar alma ve bu kararları uygulayabilme haklarına sahiptirler. Karar alabilme özgürlüğü, karar mekanizmaların oluşturabilme serbestiyeti, mali açıdan alınan kararları yerine getirebilme imkânlarının bulunması özerkliğin temel koşulları arasında yer alır. Bazı kuruluşların özerk kılınmasının en önemli sebebi hizmetlerin daha etkili ve verimli bir şekilde sunulmasının sağlanmasıdır. Kurumların özerk kılınmaları hizmete yöneliktir. Kişisel ya da kurumsal çıkarlar, politik beklentiler hiçbir zaman özerkliğin amaçları arasında yer almaz. Özerklik kesin karar alabilme yetkisini de içermektedir. Özerk kuruluşlar başka kuruluşlardan izin ve onay almaksızın kararlar alabilirler. Kendi karar organlarını merkezi yönetimin etkilerinden uzak bir şekilde oluşturabilirler. Türkiye’de özerk mahalli idarelerin karar organları seçimle göreve gelmektedir. Bu durum özerkliğin en önemli şartlarındanıdır. Yine özerk kuruluşların görevlerini gereği gibi yerine getirebilmesinin olmazsa olmaz koşulu mali açıdan yeterli olabilmeleridir. 1982 Anayasası’nın 127.maddesinin son fıkrası mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir sağlanacağı konusunu hükme bağlamıştır. Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik şartlara göre bu düzenleme gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır.

“Mahalli idarelerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazandırmaktadır”. Yerel özerklik (Local Autonomy) ve yerel demokrasi (local democracy) kavramları işte bu özelliklerin sonucu olan kavramlardır”(Keleş, 1994: 43).

Devletin dışındaki kamu tüzel kişileri (federal yapılı ülkeler hariç) Anayasanın ve kanunların kendilerine verdiği yetkiler içinde görevlerini yaparlar. Bu kamu tüzel kişileri görevlerini yerine getirirken hizmetlerin gerektirdiği mali imkânlara, ayrı bir bütçeye ve karar organlarına sahiptir. Mahalli bir topluluğun mahalli nitelikli işleri kendi seçmiş olduğu organlar aracılığı ile görebilmesi ve bunlar için kendi kaynaklarına sahip olması özerklik olarak belirtilebilir.

Özerk kuruluşlar karar alma ve aldıkları kararları uygulamak yetkisine sahiptirler. Karar organları serbest bir şekilde oluşmaktadır. “Özerklik merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını gidermek için düşünülen bir yönetim biçimidir” (Tortop, 1994: 18).

Yerel özerklik iki yönlü bir kavramdır. Bunlardan ilki yerel birimlerin merkezle olan ilişkilerini ilgilendirirken, ikinci yönü, yerel birimlerin halkla olan ilişkilerini içermektedir. Mahalli idareler tümüyle merkezden bağımsız birimler değildir. Ayrıca özerkliğin idari ve mali olarak farklı iyi yönünün olduğunu belirtmek gerekir. İdari özerklik yerel yönetim birimlerinin kendi organları aracılığı ile serbest olarak karar alabilmeleri anlamına gelmektedir. Ayrıca karar organlarının atama yoluyla değil de seçimle göreve gelmeleri idari özerkliğin bir şartı olarak görülmektedir. Mali yönden özerklikte ise yerel yönetim birimlerinin anayasada ve yasalarda kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yeterli kaynağı sahip olabilmelerini içerir. Ayrıca bu kaynakları yasalar çerçevesinde koruyabilme yetkisi de bu bağlamda düşünülmektedir.

Mahalli idarelerin merkezle olan ilişkilerinde asıl olan yerel birimlerin görevlerini merkezin müdahalesi olmaksızın kendi imkanları ile yerine getirebilmesidir. Bu bağımsızlık anlamına gelmemektedir.

Mahalli idarelerin halkla olan ilişkilerinde ise önemli olan nokta seçimle gelen organların halkı gereği gibi temsil edebilmeleridir. Seçim sistemi buna imkân verecek şekilde olmalıdır.

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde bazı kuruluşlara özerklik verilmesinin en önemli nedeni bu birimlerin etkin karar alabilmeleri ve ülkeye daha iyi hizmet etmelerini sağlamaktır. Hizmetlerde etkinlik ve verimlilik temel amaçtır. Birimlere bazı konularda serbestçe karar alabilme yetkisinin tanınmasında temel amaç hizmete yöneliktir. Özerklikte bu amaçtan uzaklaşırsa beklenen yarar sağlanamaz. Özerklik hiçbir zaman ulusal çıkarlar aleyhine kullanılmamalıdır. Özerklikte merkezin denetimi kaçınılmazdır. Hizmetlerin birliği ve bütünlüğünü bozan uygulamaların denetlenmesi gerekmektedir. Kimilerinin belirttiği gibi denetim demokrasiyle çelişen bir durum değildir. Önemli olan denetimin demokratik kurallar çerçevesinde, amacına uygun olarak yapılmasıdır. Birçok konuya ulusal düzeyde bakma ihtiyacı denetimin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

3.3 Yerel Özerklik Kavramı ile İlgili Bazı Uluslararası Belgeler

Yerel özerklik konusu birçok uluslar arası belgelerde de yer almaktadır. Dünya Mahalli İdareler Birliğinin 23-26 Eylül 1985 tarihlerinde Rio de Janeiro’da yaptığı kongre sonucunda yayımlanan Mahalli idareler Özerklik Evrensel Beynamesi mahalli idarelerle ilgili birçok hükümler içermektedir (Özer, 1992: 40).

Bu beynamede yerel özerkliğin içeriğini şu noktalar oluşturmaktadır.

* *Mahalli idareler, kendi sorumlulukları altında, kendi halklarının çıkarları doğrultusunda, kamu hizmetleri düzenleme, yönetme hak ve yükümlülüğü içinde olmalıdır.*

* *Bu hak ve düzenli aralıklarla eşit ve genel oyla seçilen organlar tarafından yerine getirilmeli ve bu yönetimlerde çalışan kamu görevlileri de seçilmiş organlarla işbirliği yapılarak atanmalıdırlar.*

Bu beynamede yerel özerkliğin kapsamı ile ilgili olarak aşağıdaki açıklamalar yer almaktadır. Bunlar;

* *Kamusal sorumluluk tercihen vatandaşa en yakın yönetsel kademelere ait olmalıdır.*

* *Mahalli idareler açıkça bir başka otoriteye verilmeyen veya kesin olarak yetkileri tutulmayan bir konuda girişimleri içinde hareket etmelerini sağlayan genel ve kalıcı yetkilerle donatılmalıdırlar.*

* *Mahalli idarelerin temel sorumlulukları ve bunları değiştirme yöntemleri anayasa veya kanunlarla düzenlenmelidir.*

* *Mahalli idarelere verilen yetkiler tam ve eksiksiz olmalıdır. Bu idareler verilen yetkilere merkez veya bölge idarelerinin müdahalesi sözkonusu olduğu hallerde dahi, mahalli idareler kararlarında ve teşebbüslerinde özgürlüklerini muhafaza etmelidirler.*

* *Mahalli idareler, başka makam ve otoritelerce alınan mahalli idareleri ilgilendiren kararların alınmasına ve oluşmasına iştirak etme hakkına sahip olmalıdırlar.*

Dünya Mahalli İdareler Birliğinin yukarıda belirtilen ilkelerinin benzerleri Avrupa Konseyi’nin 1981–1984 yıllarını kapsayan çalışmaları sonucunda ortaya konulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da yer almaktadır. “Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa’nın kurulmasının temel koşuludur” düşüncesi sonucunda Avrupa Yerel Özerklik Şartı Avrupa Konseyince kabul edilmiştir. Türkiye bu 1988 yılında imzalamış, 1991 yılında 3723 sayılı yasa ile TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüştür. 1 Nisan 1993 tarihinde de yürürlük tarihi belirlenmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 2. maddesinde “ *Özerk yerel yönetimler ilkesi ulusal mevzuatla uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacaktır*” ifadesi yer almaktadır.

Özerklik şartının üçüncü maddesinde ise özerk yerel yönetim kavramı; “*özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.*”

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”.

Yerel yönetimler özerklik şartının 4. maddesi özerk yerel yönetimin kapsamını düzenlemektedir.

“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.

Yerel yönetimler kanun tarafından belirlenen sınırlar içinde yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır.

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 önün de bulundurulmalıdır.

Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda görülen durumların dışında bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.

Yerel makamların merkezi veya bölgesel bir makam tarafından yetkilendirildiği durumlarda bu yetkilerin yerel koşullara uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel makamlara olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır.

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

Yerel özerklik şartını imzalamış olan ülkeler mahalli idarelerle ilgili konularda yasa ya da anayasal düzeyde düzenlemelerle yapmalıdırlar.

Mahalli idarelerle ilgili denetim konusunda ise yerel özerklik şartının 8. maddesindeki Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi başlığı altında düzenlemeler yer almaktadır.

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

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

Yerel makamların idari denetimi denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır”.

Mahalli idarelerin özerkliğini sınırlayan en önemli konu merkezin müdahaleleridir. Merkezi yönetim mahalli idareler üzerinde denetim hakkına

sahiptir. Mahalli idarelere merkezi yönetimin uyguladığı denetim demokratik yerel yönetim anlayışı üzerinde oldukça etkili olmaktadır.

3.4 İdari Vesayet

Merkezden yönetim kuruluşları yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisine sahiptirler. Merkezden yönetim kuruluşlarının yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisine “idari vesayet” adı verilmektedir. Bu denetim ast-üst ilişkisi yaratmamaktadır. İdari vesayet denetimi kanunlarla sınırlıdır. İdari vesayet sayesinde tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim kuruluşlarının yetkilerini aşmalarını engellenir yine bu denetim mahalli idarelerin başkalarının haklarına müdahale etmesini önlemiş olur. Devlet idari vesayet yetkisi ile yerel yönetim kuruluşlarının çalışmalarında yasalara uymasını sağlar. İdari vesayet kanunda olmayan hiçbir hususta yapılamaz. İdari vesayette amaç; idarenin bütünlüğünün sağlanması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel nitelikteki ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır.

İdari vesayet yerinden yönetim kuruluşlarının kararları veya organları üzerinde yapılabilir. Örneğin merkez bazı yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını onaylama yetkisine sahiptir. Bu kararlar merkezi yönetimin onayı ile yürürlüğe girerler İdari vesayet makamları bazen de yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçerek onlar adına karar alabilirler (örneğin bütçe ile ilgili düzenlemelerde görüldüğü gibi). Son olarak da idari vesayet organları yerel yönetim organlarının işten el çekmelerinde etkili olmaktadır. Belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararı ile son verilebilir.

İdari vesayet denetiminin sınırı demokrasi ile yakından ilgilidir. Vesayet denetiminin sınırlarının genişletilmesi yerel halkın oyları ile oluşan organların dolayısıyla da halkın iradesinin ikinci plana itilmesi anlamına gelmektedir. Yerel yönetim kuruluşları “egemenlik” hakkı kullanmamakla birlikte yerel halkın iradesini yansıtmaktadır. Bu yüzden idari vesayet denetimi ile yerel halkın temsilcisi olan yerel birimlerin organları arasındaki ilişkiler demokratik kurallara uygun olarak düzenlenmelidir.

4. Merkezi İdare İle Mahalli İdareler Arasındaki İlişkiler

Halkın mahalli idare kuruluşları aracılığı ile demokratik ilkelere ve davranışlara alışkanlık kazanabildiği bir gerçektir. Buradan hareketle mahalli idareler için demokrasinin beşiği, demokrasinin okulu gibi benzetmeler yapılmaktadır.

Mahalli idarelerin bu yönünün yanında oldukça önemli olan diğer bir nokta da merkezi yönetimle mahalli idareler arasında hizmet dağılımındaki ölçütlerin ne olacağı konusudur.

Ülkelerin kendi siyasal, kültürel, tarihi, ekonomik ve idari özellikleri onların merkezi yönetimle mahalli idareler arasındaki ilişkilerini belirlemektedir. Örneğin eski Sovyetler Birliği’nde mahalli birimleri merkezi hükümetin ajanları gibi görev yapmıştır. İngiltere’de ise mahalli idareler; görev ve yetkilerini kendi yapısı içinde bağımsız olarak yerine getirmektedir (Aydın, 1997: 6).

Türkiye’de mahalli idarelerle merkezi yönetim arasında görev paylaşımı konusunda ilk düzenlemeler oldukça eski tarihlere kadar uzanmaktadır. İlk olarak 1876 Anayasası’nın 108. maddesinde illerin işlerinin yetki genişliği (tevsii mezuniyet), ve görev ayrımı (tefrik-i vezâif) ilkelere göre yürütüleceği

ilkeleri yer almaktadır (Keleş, 1994: 115). 1924 Anayasası 91. maddesinde 1876 Anayasası'nda yer alan görev ayrımı ve yetki genişliği ilkelerine yer vermiştir. Buradaki görev ayrımı kavramıyla anlatılmak istenen nokta; yasama, yürütme ve yargı organlarının birbirinden ayrı olması değil merkezi yönetimle mahalli idareler arasında ayrı ayrı görev alanlarının bulunduğu belirtilmesidir. 1876 tarihli Anayasa'nın hazırlanmasında komisyon sözcüsü görev ayrımını şu ifadelerle açıklamaktadır. *“Meşruti bir idarede yerel işlerin yönetiminde halkın söz sahibi olması şarttır. Ancak devletin siyasal ve yönetsel görevleri birbirinden ayrılmalıdır. Siyasette özekçilik şarttır. Yönetimde ise görev ayrımı gereklidir. Dışişleri, Milli Savunma, Adalet, Maliye ve Güvenlik siyasal görevlerdir. Buna karşılık Bayındırlık, Tarım, Ticaret, İlk Öğretim yerel yararlarla ilişkin işlerdir. Bunlar yönetsel özekçilikten zarar görebilirler”*(Meriç, 1983: 30)

Kamu hizmetlerinin ülke genelinde dengeli bir şekilde dağıtılması her ülke için bir zorunluluktur. Bölgeler arasındaki farklılıkların bir şekilde düzenlenmesi gerekir. Bölgeler arasındaki dengesizlikleri gidermek için bilimsel bir idari ve mali paylaşım yapılmalıdır. Bölgeler arası gelir farklılıklarını göz önünde tutan ve mahalli idarelerde komşu bölgelere taşan dışsal artı ve eksi ekonomileri dengeleyecek bir gelir bölüşümü kaçınılmazdır (Dönmez, 1999: 49). Dengesiz gelir dağılımı ülke içinde göç olaylarını artıracaktır. Özellikle kırsaldan kentlere yoğun bir şekilde yönelen bu nüfus akışı birçok sorunu beraberinde getirmektedir.

Ülkeler merkezi yönetimle mahalli idareler arasındaki düzenlemelerini görev ve yetki çatışmasını önleyecek şekilde yapmalıdırlar. Ne bir kamu hizmeti birden fazla birimin sorumluluğuna verilmeli ne de hiçbir birime verilmeyerek ortada bırakılmalıdır.

İdareler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesinde önemli olan diğer bir nokta da, kamu kaynaklarının daha etkili ve verimli bir şekilde kullanılmasıdır. İdari ve mali paylaşımın yapılmaması kaynak israfına yol açmaktadır (Nadaroğlu, 1994: 56).

Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki idari ve mali paylaşımın diğer bir nedeni de kaynak sapmalarının önlenmesidir. Klasik iktisat teorisi; bölgeler arasında ekonomik kaynaklar eşit olarak dağılmış olsa bile, kaynaklar marjinal verimliliğin yüksek olduğu yerlere doğru kayacağını ve bu kaymanın marjinal verimlilikler eşitleninceye kadar süreceğini öngörmektedir (Nadaroğlu, 1994: 57).

Devletin fonksiyonlarında meydana gelen artışlar da idari ve mali paylaşım konusunda üzerinde durulması gereken noktalardandır. Kamu harcamaları devlet anlayışındaki değişimlerle birlikte sürekli olarak artış göstermektedir. Özellikle “sosyal devlet” anlayışı içinde devlete yüklenen görevler, klasik devlet anlayışındaki görevlerden oldukça farklıdır. Klasik dönem “jandarma devlet” anlayışında devletin fonksiyonları oldukça sınırlıydı. Bu dönemde devletin asıl görevleri güvenlik, adalet ve dış politika ile sınırlandırılmıştı. Toplumsal hayatta meydana gelen ekonomik, sosyal, kültürel ve teknik değişimler kamu harcamalarının artmasına neden olmuştur. Sosyal devlet anlayışı ile birlikte devlet servet ve gelir dağılımı eşitsizliklerini önlemek ve dar gelirliyle yardım etmek gibi yeni fonksiyonlar üstlenmiştir. Devletin fonksiyonlarındaki bu değişimler mahalli idarelerin hizmet ve harcamalarında da değişimlere neden olmaktadır.

Merkez yerel ilişkilerindeki önemli noktalardan bir tanesi de vergi konusunda ortaya çıkmaktadır. Mahalli idarelerin gelirlerinin yetersizliği bir gerçektir. Vergilendirme yetkisi devletin kamu harcamalarını yapmak amacıyla gerçek ve tüzel kişilere koymuş olduğu her çeşit mali yükümlülükler anlaşılır (Çağan,1982: 3).

Mahalli idarelere vergilendirme konusunda tanınacak yetki demokratik gelişmeye olumlu katkıda bulunacaktır. Mahalli bir hizmetin yine o bölgede yaşayanlar tarafından ödenen vergilerle karşılanması, mahalli idarelerle demokrasi arasındaki ilişkiyi daha da güçlendireceği söylenebilir.

Fakat mahalli idarelerin ekonomik düzeylerinin aynı olmaması, hizmetlerin ülke genelinde eşit bir şekilde sunulmasını olumsuz etkileyecektir. Aynı kalitede hizmet sunmak için ekonomik açıdan zayıf bölgelerde yaşayanların daha fazla vergi ödemesi gerekecektir. Bu yüzden mahalli idarelere vergi gelirlerinin yanında ek gelir kaynakları tahsis edilmelidir. Mahalli idarelerin ekonomik açıdan daha geniş yetkilere sahip kılınması, merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki etkisini bir ölçüde azaltacaktır (Tosuner,1995: 60).

Merkezi ya da mahalli düzeyde kamu hizmetleri en büyük tüzel kişilik olan devlet tarafından yerine getirilmektedir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi farklı şekillerde ortaya çıkar.

Merkezi yönetimle mahalli idareler arasında idari ve mali paylaşım kavramını açıklamak için İngilizler “Inter Government Fiscal Relations”, Fransızlar ise “Comproms Fiscal” terimlerini kullanmaktadırlar. Türkiye’de ise “Mali Denkleşme” (Keleş,1997: 208). “Mali Uyuşma” (Ülkümen, 1960: 36). “Mali Tevzin ve Uzlaşma” gibi kavramlar kullanılmaktadır.

Mahalli idareler görevlerini yerine getirebilmek için yeterlim mali imkânlarla sahip olmalıdır. Kaynak olmadan görev vermek çok fazla anlam taşımayacaktır. Ters durumda istenen durum değildir. Kaynak verip görev verilmemesi de kaynakları israf edecektir. Görev paylaşımı ile gelir paylaşımı bir madalyonun iki yüzü gibidir.

“Türkiye’de merkezi yönetimler yerel yönetimler arasında hizmetlerin niteliklerine uygun bir görev ve kaynak bölüşümü bulunmamaktadır. Paylaşımındaki aşırı merkeziyetçi yaklaşım merkezi yapıyı rasyonel kaynak kullanamayan hantal bir şekle dönüştürmüştür. Yerel yönetimlerimiz merkezi idareye aşırı bir şekilde bağımlı hale getirilmiş ve güçsüz bir duruma düşmüşlerdir. Bütün bu uygulamalar sonucunda hizmetlerin yerine getirilmesinde etkinlik azalmış ve hizmetlerin maliyeti artmıştır. Bunlara ek olarak halkın hizmetlerin sunumuna katılımı da yeterince sağlanamamıştır. Sonuç olarak merkezi yönetimin güdümünde yeterince güçlü olmayan yerel yönetimler ortaya çıkmıştır” (Arslan, 2005: 204-205).

Merkezi yönetimle mahalli idareler arasındaki görev ve kaynak paylaşımı konusunda bütün ülkelerde üç yöntem uygulanmaktadır. Bunlar genel yetki ilkesi, izne bağlı yetki ilkesi ve liste ilkesidir. Genel yetki ilkesinde kanunların yasaklamadığı ve açık bir yasa ile başka idarelere bırakmadığı tüm hizmetler mahalli idareler tarafından yerine getirilmektedir. Mahalli idarelerin her yeni hizmet için vesayet makamlarından izin almasına ise İzne bağlı yetki

ilkesi adı verilir. Yapılacak hizmetlerin tek tek sayılmasına ise liste usulü denir (Tortop, 1996: 30).

Bazı hizmetler merkezi idare dışında bir birime bırakılamaz. Adalet, dış politika, mili savunma gibi hizmetler buna örnektir.

Bazı kamu hizmetleri ise hem merkezi idare hem de mahalli idareler tarafından görülmektedir. İmar ve Bayındırlık Hizmetleri, Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri ve Eğitim-Öğretim ve Kültür Hizmetleri bu gruba giren hizmetlerdendir.

Sonuç

Günümüzde devlet vatandaşlarına birçok kamu hizmeti sunmakla yükümlüdür. Devletin görevleri; nüfus, teknolojik gelişmeler, küreselleşme, gibi sebeplerden dolayı sürekli olarak artış göstermektedir. Bu artış hem miktar olarak yükselme hem de sunulan hizmetlerin çeşitliliği açısından kendisini göstermektedir. 10 yıl gibi kısa bir zaman diliminin bile geçmiş olarak algılandığı 21. yüzyılın en önemli vasfı değişim kavramında saklıdır. Değişim ama geçmişle kıyaslanması mümkün olmayan bir değişim. Son elli yılda meydana gelen teknolojik gelişim insanlık tarihi boyunca ortaya çıkandan daha fazladır. Bilgi teknolojisi, iletişim, haberleşme, sanayi ve hizmet sektörlerinde kapitalist toplumun tüketim kültürünün bir sonucu ortaya çıkan hızlı mal ve hizmet alanındaki farklılaşma, günümüz modern dünyasını geçmişten ayıran en önemli konular olmaktadır. Liberal ekonominin tüketime dayalı insan tanımlaması üretim çeşitliliğini tetiklemekte tam rekabet şartları firmalar arası kar mücadelesinde yeni ürün ve yeni yöntemlerin doğmasına neden olmaktadır. Tüketilen ürünün de çok kısa bir sürede eskiye dönüşmesi, yeni ve gelişmiş modellerinin ortaya çıkması toplumsal hayatın her alanında karşımıza çıkmaktadır. Mal ve hizmet sektörü ayrımı olmaksızın bu gelişmeler artan bir ivme ile devam etmektedir. İnsanların tükettikleri malların yanında sağlık, eğitim, kültür, demokrasi, yönetim, katılma ve özerklik gibi alanlardaki algılamaları farklılaşmaktadır. Bütün bu gelişmeler hem merkezi hem de mahalli düzeyde mal ve hizmet üreten kamu örgütlerini derinden etkilemektedir. Bu örgütlerin özellikle Türkiye’de hızlı değişen şartlara ayak uyduramadığı ortadadır. Yeni yöntemler ve yeni düzenlemeler kaçınılmazdır.

Devlet halka sunmak zorunda olduğu kamu hizmetlerinin hepsini merkezden örgütlenme yoluyla gerçekleştiremez. Bunda hizmetlerin niteliği önemli rol oynamaktadır. Bu yüzden yerel düzeyde örgütlenmelere gidilmiş ve hizmetlerin doğrudan yerel halkın katılımına imkan sağlayacak şekilde kurulan birimlerle yerine getirilmesi yoluna başvurulmuştur.

İnsan sosyal bir varlıktır. Yalnız yaşaması imkansızdır. Bir arada yaşayan insanlar doğal olarak kendi ihtiyaçlarını kendileri giderme yoluna gitmektedir. İnsanların kendi sorunlarını yerel düzeydeki örgütlenmelerle gidermeleri düşüncesinin tarihin çok eski dönemlerine kadar uzadığı söylenebilir.

Günümüzde mahalli idarelerin önemi gittikçe artmaktadır. Bu artışta hem hizmetlerin etkin ve verimli olarak hızlı bir şekilde yerine getirilmesi hem de halkın kendi sorunlarına sahip çıkıp onları bizzat kendisinin çözmesi düşünmesi rol oynamaktadır. Bu açıdan mahalli idareler demokrasinin vazgeçilmez unsurlarındandır. Demokrasi en kısa öz tanımı ile “halkın halk tarafından yönetimi” ise mahalli idareler uygulamada görülen bazı aksaklıklara

rağmen demokrasinin yaşanmasına ve gelişmesine katkıda bulunan en temel kurumdur.

Mahalli idarelerde demokrasi aleyhine görülen kimi durumlar bizzat mahalli idarelerin varlığından değil, uygulamadan kaynaklanan sorunlardır. Bu sorunlar yerel düzeyde yaşandığı gibi ulusal düzeyde de yaşanmaktadır. Seçim sisteminin adil oluşundan tutunda partilerde genel merkezin etkinliğinin belirleyici olmasına kadar varan sonuçlar aynı zamanda ulusal düzeyde de karşılaşılan sorunlardır. Bu açıdan ülkemizde demokrasinin gelişmesine mani olan hem yerel hem de ulusal düzeydeki engellerin kaldırılması gerekmektedir. Demokrasi ideal bir rejimdir. Ona ulaşmak hiçbir zaman mümkün değildir.

Günümüz modern olarak isimlendirilen mahalli idare örnekleri batıda uzun bir tarihi geçmişe sahiptir. Demokrasi mücadelesi örneğine benzer bir şekilde batı toplumlarının kendi içi dinamikleri sonucu tarihsel süreç içinde gelişe gelişe günümüze kadar ulaşmıştır. Sosyolojik, ekonomik, kültürel ve idari gelişmeler dikkate alınmadan yapılacak düzenleme çalışmalarının başarılı olmasını beklemek saflık olur. Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze yaklaşık 2000 adet yeniden düzenleme çalışmasının yapıldığı ve çalışmaların tamamında benzer konulardan şikâyet edildiği benzer önerilerin getirildiği ortadadır. Demokratikleşme, katılım, mahalli idarelerin güçlendirilmesi, verimlilik, etkililik, özerklik, özgürlük gibi kavramlar tekrar ve tekrar dile getirilmekte ama pratik yaşamda vatandaşın beklentilerine uygun hizmet sunulduğunu görememekteyiz. Bu başarısızlığın temelinde çalışmalarının kendi iç dinamiklerimiz sonucu ortaya konulmamış olması ve kendi sosyolojik gerçekliğimizin dikkate alınmaması yatmaktadır. Demokrasi kavramının sınırlarının kesin çizgilerle belirlenememesi ve her toplumsal kesimin kendi çıkarlarına göre bir demokrasi anlayışına sahip olması kavramın gerçek hayattaki karşılığının farklı şekillerde ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Demokrasi erdemli insanların oluşturduğu ideal bir rejimdir. Gerçeklikler dünyasında ideal demokrasinin imkânsız oluşu, ona ne kadar yaklaşıldığı noktasını başarı ölçütü yapmaktadır. Bunun içinde insanları erdemli kılmamanın yolunun eğitimden geçtiği hakikati ihmal edilmeyerek öncelikle eğitim olmak üzere ekonomik, sosyal, kültürel, siyasi ve idari düzenlemeler yapılmalıdır.

Kaynakça

- ACAR, Muhittin. (1993), **Belediyelerde Halkla İlişkiler**, Ankara: DPT Yayınları.
- ARSLAN, Nagehan Talat. (2005), “İdari ve Mali Paylaşım Açısından Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, **İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı 33.ss.189-209.
- ATEŞ, Toktamış. (1994), **Demokrasi Kavram, Tarihi Süreç, İlkeler**, Ankara: Ümit Yayıncılık.
- AYDIN, Ünal. (1997), **İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Harcamaları ve Gelir Kaynakları**, Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını.
- ÇAĞAN, Nami. (1982), **Vergilendirme Yetkisi**, İstanbul: Kazancı Yayınları.
- Demokrasi Nedir?**(1992), Ankara, Türk Demokrasi Vakfı Yayınları.
- ÇUKURÇAYIR, Akif. (2003), **Yurttaş Odaklı Yönetim**, Çizgi Kitapevi, İzmir.

- DÖNMEZ, Mustafa. (1999), “Merkezi İdare İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Ve Kaynak Bölüşümü”, **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C.4, S. 6.
- GÖRMEZ, Kemal. (2000), “Demokratikleşme Açısından Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, S.4 (ss.81-88)
- HEPER, Metin.(2006), **Türkiye’de Devlet Geleneği**, Ankara: Doğu Batı Yayınları.
- KELEŞ, Ruşen.(1997), “Kentleşmenin Mali Sorunları”, **Maliye Enstitüsü Konferansları**, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No: 2454.
- KELEŞ, Ruşen. (1994), **Yeniden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşlanması**, (1991), Ankara: D.P.T., VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu.
- MERİÇ, Osman. (1983), “Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet”, **Fehmi Yavuz’a Armağan**, Ankara: SBF Yayınları.
- NARADOĞLU, Halil.(1994), **Yerel yönetimler**, İstanbul: Beta Basım Yayım.
- ÖKMEN, Mustafa, Bekir Parlak. (2002), “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Haklar”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yay, Ankara.
- ÖKTEM, M. Kemal.(1998), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi”, **Türk İdare Dergisi**, Mart 1988, s.277–290.
- ORTAYLI, İlber.(1985), **Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, İstanbul: Hil Yayınları.
- ORTAYLI, İlber. (1974), **Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler**, Ankara: Sevinç Matbası.
- ÖNER, Şerif. (2002), “Globalleşme Sürecinde Yerellik: Demokratik ve Katılımcı Yerel Yönetimlerin Kurumsallaştırılması”, **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler**, (Ed.Bekir Parlak, Hüseyin Özgür), Alfa Yayınevi, İstanbul.
- ÖZER, Ahmet. (1992), “Türk Demokrasisinde Yerel Yönetimler”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 397.
- TEKELİ, İlhan. (1983), “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyelerin Gelişimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, C. 16, S. 2.
- TORTOP, Nuri. (1996), **Yerel Yönetimler Maliyesi (Görev ve Kaynak Bölüşümü)**, Ankara: “Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları”, No: 263.
- TORTOP, Nuri. (1994), **Mahalli İdareler**, Ankara: Yargı Yayınları.
- TOSUNER, Mehmet. (1995), “Yerel Yönetimleri Mali Yapısı ve Denetimi”, **Yerel Yönetimler ve Yeniden Yapılanma Sempozyumu**, İzmir: İzmir Ticaret Odası.
- ÜLKÜMEN, İsmail Hakkı.(1960), **Yerel yönetimler Maliyesi**, AÜ. SBF Yayınları, No: 103/85.
- YAYLA, Yıldızhan. (1982), **Çağdaş Anayasa. Ekonomik ve Sosyal Hak ve Ödevler**, İstanbul. İ.T.İ.A. Yayınları.