

**T.C.
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**AVRUPA BİRLİĞİ (AB) UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE VE İNGİLTERE
YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ**

Tekin ERDEMİR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Danışman
Yrd. Doç. Dr. Erdal BAYRAKÇI**

Konya-2010

Bilimsel Etik Sayfası

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Tekin ERDEMİR

YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	TEKİN ERDEMİR	
	Numarası	064228001003	
	Ana Bilim / Bilim Dalı	KAMU YÖNETİMİ/KAMU YÖNETİMİ	
	Programı	Tezli Yüksek Lisans <input type="checkbox"/>	Doktora <input type="checkbox"/>
	Tez Danışmanı	Yrd. Doç. Dr. ERDAL BAYRAKÇI	
Tezin Adı	AVRUPA BİRLİĞİ (AB) UYUM SÜRECİNDE TÜRKİYE VE İNGİLTERE YEREL YÖNETİM SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ		

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan
..... başlıklı bu çalışma/...../..... tarihinde
yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak, jürimiz
tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Ünvanı, Adı Soyadı

Danışman ve Üyeler

İmza

ÖZET

Günümüzde yerel yönetimler, birçok ülkede anayasalar ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlardır. Önemleri de demokratikleşme ve siyasi katılıma bağlı olarak gün geçtikçe artmaktadır. Önemin artmasında merkezi yönetimlerin iş yükünde bir hayli artış görülmesi sonucu yerel nitelikli kamu hizmetleri halka en yakın birim olarak yerel yönetimlerce yerine getirilmesinde etkili olmuştur. Aynı zamanda; Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi gibi uluslar arası kuruluşların yerelleşme konusunda üye ülkeleri baskı altında tutması da yerel yönetimleri güçlendirmiştir.

Bu tezin birinci bölümünde yerel yönetimlerle ilgili temel kavramlar, ikinci bölümde Avrupa Birliği'nde ve İngiltere'de yerel yönetimler genel hatları ile açıklanmıştır. Üçüncü bölümde Türk yerel yönetim kuruluşları tarihsel gelişim, türleri, halk katılımı, yerel seçimler, mali yapı açıdan ele alınmıştır. Son bölümde ise iki ülke yerel yönetim kuruluşları hukuki yapı, görevleri, mali yapı, halk katılım ve idari vesayet, Avrupa Yerel Özerklik Şartı yönünden karşılaştırılmıştır.

SUMMARY

Today, local authorities most of which are organized by the constitution of countries are democratic and autonomous institutions and their value increase day by day. Because of increasing of work load of central government, local public services are provided by the nearest local authority and international organization as European Union and European Commission lead localization progress and this process has influenced the importance and the value of local government.

First part of this thesis, fundamental concepts of local government, and in the second part, local government in the EU and England are mainly explained. In the third part, the Turkish local government was mentioned in terms of historical progress, types, public participation and administrative tutelage and fiscal structure. In the last part, local government institutions in two countries are contrasted from the stand point of legal structure, functions, fiscal structure, public participation and administrative tutelage and European Local Administrations Autonomy Condition.

KISALTMALAR VE SİMGELER

AB	Avrupa Birliği
ERDF	Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
ESF	Avrupa Sosyal Fonu
M.Ö.	Milattan Önce
İSKİ	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi

TABLolar LİSTESİ

Tablo 2.1. County ve District Councilerin Görev ve Yetkileri	29
Tablo 2.2. İngiltere’de Yerel Vergilere Esas Olan Tahakkuk Oranları	47
Tablo 3.1. Türkiye’de Vergi Gelirleri ve Toplam Gelir Oranı	66
Tablo 4.1. Türk ve İngiliz Yerel Yönetimlerinin Görev ve Yetkileri Yönünden Karşılaştırılması	73

İÇİNDEKİLER

BİLİMSEL ETİK SAYFASI	i
TEZ KABUL FORMU	ii
ÖZET	iii
SUMMARY	iv
KISALTMALAR VE SİMGELER	v
TABLolar LİSTESİ	vi
İÇİNDEKİLER	vii
GİRİŞ	1
BÖLÜM-1	5
KAVRAMSAL ÇERÇEVE	5
1.1. Yerel Yönetim Kavramı	5
1.2. Yerellik İlkesi	6
1.3. Yerel Demokrasi	9
1.4. Yerel Özerklik	11
1.5. Yerel Yönetimlerin Temel İşlevleri ve Üstünlükleri	13
1.6. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı	14
1.6.1. Vergiler	15
1.6.2. Yardımlar ve Bağışlar	16
1.6.3. Borçlanma Gelirleri	17
1.6.4. Şerefiye Harçlar ve Harcamalara İştiraklerden Sağlanan Gelirler	17
1.6.5. Emlak Gelirleri	18
1.6.6. Ticari ve Sınai İşletmelerin Ürünlerinin Satışından Sağlanan Gelirler	18
BÖLÜM-2	19
AVRUPA BİRLİĞİ'NDE VE İNGİLTERE'DE YEREL YÖNETİMLER ..	19
2.1. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimler	19

2.1.1. Yerel Yönetimlerin AB İçindeki Statüsü	19
2.1.2. Avrupa Birliği'nde Farklı Yerel Yönetim Modelleri	20
2.1.2.1. Fransız Modeli	21
2.1.2.2. Anglo – Sakson Modeli	21
2.1.2.3. Kuzey ve Orta Avrupa Modeli	22
2.1.3. Avrupa Birliği'nin Yerel Yönetimlere Akçal Desteği	22
2.1.3.1. Yapısal Fonlar	23
2.1.3.2. Yapısal Olmayan Fonlar	24
2.2. İngiltere'de Yerel Yönetimler	25
2.2.1. İngiltere'de Yerel Yönetimleri Tarihsel Gelişimi	25
2.2.2. Yerel Yönetim Türleri	28
2.2.2.1. County ve District Yönetimleri	28
2.2.2.2. Unitary Otoriteler	30
2.2.2.3. Parish Council	31
2.2.2.4. Gerater London	32
2.2.3. Yerel Yönetim Organları	33
2.2.3.1. Kabine Modeli(Cabinet Model)	34
2.2.3.2. Belediye Başkanı – Kabine Modeli (Mayor- Cabinet Model)	34
2.2.3.3. Belediye Başkanı – Meclis Yöneticisi Modeli (Mayor – Council Manager Model)	35
2.2.3.4. Büyük Londra Yönetimi(Greater London Authority)...	35
2.2.4. Yerel Yönetim Organlarının Seçilmesi	36
2.2.5. Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı	39
2.2.5.1. Halk Jürisi	40
2.2.5.2. Halk Paneli(Citizen Panel)	41
2.2.5.3. Halka Açık Toplantı(Public Hearings)	42
2.2.5.4. Herkese Açık Davet(Open House)	43
2.2.5.5. Referandum	43
2.2.5.6. Diğer Katılım Yolları	44
2.2.5.6.1. Anket	44
2.2.5.6.2. Odak Grupları(Focus Group)	45

2.2.6. Yerel Yönetimlerde Mali Yapı	45
2.2.6.1. Öz Gelirler	46
2.2.6.1.1. Vergiler	46
2.2.6.1.2. Council Tax	46
2.2.6.1.3. Hizmet karşılığı alınan ücretler	47
2.2.6.1.4. Tek tip iş vergisi(business rate)	48
2.2.6.2. Merkezi Yönetimden Yardımlar	48
2.2.6.3.Borçlanma	50
2.2.6.4.Satış Gelirleri	50
BÖLÜM-3	52
TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER	52
3.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	52
3.2. Yerel Yönetim Türleri	55
3.2.1. İl Özel İdaresi	55
3.2.2. Belediye	56
3.2.3. Köy Yönetimi	57
3.3. Yerel Yönetimlerin Organları	57
3.4. Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı	59
3.5. Yerel Yönetimlerde Mali Yapı	62
3.5.1. Öz Gelirler	62
3.5.1.1. Vergi Gelirleri	63
3.5.1.2. Harçlar ve Harcamalara Katılma Payları	64
3.5.1.3. Merkezi Yönetim Vergilerinden Verilen Paylar	65
3.5.1.4. Hizmet Karşılığı Alınan Ücretler	66
3.5.2.Merkezi Yönetim Yardımları	66
3.5.3.Borçlanma	68
3.5.4.Ticari ve Sınai Gelirleri	68

BÖLÜM -4	69
TÜRKİYE ve İNGİLTERE'DEKİ YEREL YÖNETİM	
KURULUŞLARININ KARŞILAŞTIRILMALI ANALİZ	69
4.1. Yerel Yönetimlerin Hukuki Yapı Açısından Karşılaştırılması	69
4.2. Yerel Yönetimlerin Görevleri Açısından Karşılaştırılması	71
4.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Açısından Karşılaştırma	73
4.3.1. Kendi Bütçelerini Yapabilmeleri ve Bütçelerinin Onaya	
Gerek Olmadan Uygulanması	75
4.3.2. Görevleriyle Orantılı Gelir Kaynaklarına Sahip Olması	
ve Öz Gelirlerinin Bütçesi İçindeki Payının Yüksek Olması	76
4.4. Halk Katılımı ve Denetim Açısından Karşılaştırılması	78
4.4.1. Halk Katılımı	78
4.4.2. Denetim	79
4.4.2.1. Kararlar Üzerinde İdari Vesayet	79
4.4.2.1.1Tasdik (Onama)	80
4.4.2.1.2. İkame	82
4.4.2.1.3.Geri Gönderme veya İptal	84
4.4.2.1.4. Önceden İzin	85
4.4.2.1.5. İdari Yargıya Başvurma	85
4.4.2.2. Organlar Üzerinde İdari Vesayet	87
4.5. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Karşılaştırılması	89
SONUÇ	95
KAYNAKÇA	99

GİRİŞ

Gelişim tarihi itibari ile kamu hizmetlerinin görülmesi, toplum düzenin sağlanması, sevk ve idare organizasyonun gerçekleştirilmesi için kurulan devletin, süreç içerisinde gelişmelere bağlı olarak önemli bir değişim ve dönüşüm geçirdiği bilinmektedir. Yönetim bilimleri dünyasında devletin tam ve tüm zamanlara hitap eden bir tanımlama yapısının olamayışı da belirtilen bu gerçekle açıklanmaktadır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında görülen hızlı nüfus artışına bağlı olarak hizmetlerin tek bir merkezden sunulamayacağı gerçeğinin de ayrıca ortaya çıktığı görülmektedir.

Demokratikleşme ve küreselleşme olgularının hızla yayıldığı dönemde ülkelerin gelişmişlik düzeyleri, yönetimlerin bu olgulara yakınlığının ölçülmesinde de hayati öneme sahip olarak gözükmektedir. Bir başka ifade ile sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyi, bir ülkenin demokratikleşmesi ve dünya ile entegre olmasında belirleyici parametre olarak kabul edilmektedir. Halk ihtiyacı ve refahını amaçlayan yönetimlerin kamu hizmeti sunumunda reel ve rasyonel ilkeler doğrultusunda hedef belirlemesi, analizlere bağlı çözüm arayışlarına girmesi yerel yönetimlere olan ihtiyacı daha belirgin halde gözler önüne sermektedir.

Değişim ve dönüşüm sürecinde şekillenen reform ihtiyacının nedenleri, amaçları ve reform alanları da yaşanan değişimlerle birlikte farklılıklar gösterdiği bilinmektedir. 1970'lerde reform nedenleri, idarenin işleyişini düzenlemek, kamu hizmetlerinin süratli, kaliteli ve ekonomik sunulmasını sağlamak, kuruluşları günün şartlarına uyarlamak, savaşlar ve krizlerin etkilerini gidermek gibi noktalarda toplandığı görülmektedir. 1980'lere gelindiğinde ise, küreselleşme sürecinin etkileri, bilgi akışının hızlanması, ulus devletin güç kaybetmesi ve yeni sağ gibi etkenler nedeniyle yeni reform nedenleri ortaya çıkmış, yerel yönetimler ilişkin bakış açısını güçlendirmiştir.

Minimal devlet söylemi doğrultusunda devletin küçültülmesi, insan kaynakları yönetimine geçilmesi, yeni sağ ve yeni kamu yönetimi anlayışı doğrultusunda yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi gibi reform nedenleri söz konusu olmuştur. Reform alanlarında da benzer değişmeyi görmek mümkündür. Önceleri idare sistemi içinde örgüt yapısı, örgütün işleyişi gibi alanlar reforma konu olurken, 1980'lerden sonra bir bütün olarak idarenin kendisi reforma konu olmuş ve bilgi teknolojilerinin kullanılması, yerelleşme gibi reform alanları ortaya çıkmıştır. Reform nedenlerinin ve alanlarının değişiklik göstermesinde, yeni reform nedenleri ve reform alanlarının ortaya çıkmasında yeni kamu yönetimi hareketi, toplam kalite yönetimi, yeni kamu yönetimi gibi anlayış ve yaklaşımların da belirleyici rolü olmuştur. Öncelikle özel sektörde uygulanan toplam kalite yönetimi olumlu sonuçlar alınması üzerine kamu yönetiminde de uygulamaya koyulmuştur. (Memişoğlu, 2006, s. 4) Yeni kamu yönetimi anlayışı ise, işletme yöntem ve tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanmasını savunmaktadır.

Türkiye'de yerel yönetimler, merkezi devlet sisteminin varlığından ötürü merkeziyetçilik fikri ile uyumlu olarak hizmet görmeye devam etmektedir. Planlı döneme geçişle beraber, Türkiye, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı sağlayacak bir takım çalışmalar gerçekleştirilerek, yönetsel problemlerin asılabilmesine yönelik çözüm önerileri saptanmıştır. Ancak bu önerilerin hayata geçmesi mümkün olmamıştır. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu yerine 5393 sayılı yasa ve 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 5216 sayılı yasa, yerel yönetimler alanında atılmış önemli adımlar arasında yer almaktadır. Değişen dünya koşulları karşısında kamu hizmet felsefesinde yaşanan değişim, yerel yönetimlerin konumunun güçlendirilmesini gerekli kılmıştır.

Avrupa'da görülen yerel yönetim yapıları, demokratikleşme, mali özerkli gibi noktalarda bütünleşmektedir. Bu tezde özellikle İngiltere'ye vurgu yapılarak yerel yönetimler kapsamlı bir karşılaştırmaya tabi tutulması üzerine çatı kurulmuştur. Türkiye bir yandan geleneksel merkezi devlet yapısını korumaya çalışırken özellikle neo liberal politikalar eşliğinde önemli bir değişim ve dönüşümü de takip etmek zorunda kalmıştır. Bu çalışma ile birlikte karşılaştırmalar sonucu elde edilen bulguların aynı zamanda gereksinimleri de ifade etmektedir.

Bu noktaya kadar bahsedilen bağlamda çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetimlere ilişkin bir kavramsal açıklama yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin demokratikleşmeye katkısı ve üstünlükleri ile birlikte mali yapılarına ilişkin incelemeler bu bölümde yer almaktadır. Ayrıca kavramsal içeriğin metodolojide kullanılan temeller ile açıklanması diğer bölümlerin geliştirilmesinde de baz alınmaktadır.

İkinci ve üçüncü bölümde ise Avrupa ekseni başta olmak üzere Anglo-Sakson yapının yerel yönetim yapısı ve gelişimi izlenmektedir. İngiltere'ye ilişkin ayrıntılı analiz ve yerel yönetim anlayışının gelişim trendi karşılaştırmanın temellerinin görülmesi açısından önem arz etmektedir. Mali açıdan destekleme ve fon kullanma kabiliyeti yerel yönetimlerin bir bakıma can damarı olarak sistem içerisinde rol almaktadır. İngiltere yerel yönetim sistemi kamu politikalarının amacına ulaşmada sağladığı kolaylık ve merkezi yönetimin dış politika ve makro ekonomiye daha fazla enerji ayırabilmesi gibi imkanları yönüyle dikkat çekmektedir. Türkiye'de yerel yönetim anlayışının gelişimi ve mevcut dünya ile uygulama bütünlüğü çabaları dördüncü bölümde detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Türk kamu yönetimi anlayışı batı ekseninde alınan örnekler ve öz devlet geleneğine bağlı olarak geliştirdiği yöntem ile gelişim göstermektedir. Bu bölümde özellikle yerel yönetimlerin avantajları ve sistem içerisinde türleri ile birlikte mevcut durumu irdelenmektedir.

Karşılaştırmalı analizlerin önemi ve zorluğu bilimsel anlamda sonuçları ile birlikte son bölümde incelenmiştir. Bu kısma kadar tez içerisinde geniş bölümlendirme ve bölüm sayısının çokluğu karşılaştırmanın net ve sağlıklı olmasına dayanmaktadır. Bir başka ifade ile beklenen araştırma sonucunun elde edilebilmesi için ayrıntıların farklı bölümlerde incelenmesi öngörülmektedir. Karşılaştırma hukuki, görevleri, türleri, mali yetkileri ve denetimleri açısından detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Türkiye ve İngiltere'nin yerel yönetimlerde etkinlik ve verimlilik açısından değerlendirmeye tabi tutulduğu bu araştırma en önemli özelliğini demokratik ve mali açılarda içerdiği analizlerde barındırmaktadır. Halk katılımı ve etkin hizmet sunma açısından yerel yönetimlerin güçlendirilmesi günümüz dünyasının da vazgeçilmez yapıları arasında yer almaktadır.

BÖLÜM-1

KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Yerel Yönetim Kavramı

Devlet; tarihsel süreç içinde kamu hizmet ve faaliyetlerinin yürütülmesi amacıyla oluşturulmuştur. Bu süreçte kamu gücünün tamamen merkezde toplanmasını ve her işin merkezden yönetilmesini isteyen merkeziyetçilik fikri ile kamu gücünün yerel birimlere ve merkezden ayrı teşekküllere dağıtılmasını ve işlerin büyük kısmının bunlar tarafından yerine getirilmesini öngören adem-i merkeziyet düşüncesi çatışmıştır. (Onar, 1966: 5) Bu tarihi çatışmada yerel yönetimler gün geçtikçe güçlenmektedir. Yerel yönetim topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. (Günday, 2004: 120)

Nadaroğlu'na göre yerel yönetim; kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişiliklerince gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmesi amacı ile merkezi otoritenin geri çekilmesidir. (Nadaroğlu, 1994: 53)

Hamamcı'ya göre ise yerel yönetimler; yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde kurulan ve kendisine bırakılan alanlarda hizmet gören, merkezin denetiminde ama onun hiyerarşisi dışında bulunan bir yönetim birimidir. (Hamamcı, 1981: 48)

Sıddık Sami Onar'a göre adem-i merkeziyet (yerel yönetim) icrai kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını tazammun eden (içeren) bir sistemdir. (Onar, 1966: 78)

Genel olarak yerel yönetimler; gelir elde etmede ve hizmetlerinin sunumunda geniş yetkilere sahip bağımsız otoriteler olarak tanımlanmaktadır. (Newman, 2009: 374)

İngiltere’de yerel yönetim kuruluşları Türkiye’den farklı olarak yerel hükümet (local government) olarak tanımlanmaktadır. İngiltere’de merkezi hükümetin taşra teşkilatı olmadığı için merkezi yönetimin taşrada valilikler ve kaymakamlıklar eliyle yürüttüğü eğitim, sağlık gibi birçok hizmet yerel yönetimler tarafından veya onların katkısıyla yerine getirilmektedir. Bu noktada, Türk yerel yönetim kuruluşlarına nazaran daha geniş yetki, daha fazla gelir ve özerkliğe sahiptirler.

Tanımlardan da anlaşıldığı üzere yerel yönetimler, tüzel kişiliğe sahip, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getiren, boyutu ülkeden ülkeye değişmekle beraber gelir elde etme özerkliğe sahip olan, geniş yetkilere sahip otoritelerdir.

1.2. Yerellik İlkesi

Yerellik (subsidiarity) 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. (Mengi, 1998: 62) Yerellik ilkesi bireyi öne çıkaran fikri gelişmenin bir ürünü olmuştur. Hıristiyan sosyal öğretilerinden gelen ve 20. yüzyıl boyunca Katolik sosyal öğretisi bağlamında gelişen yerellik ilkesi ile birleşmenin ve bütünleşmenin Avrupa’nın temel taşları olan yerel birimleri ihmal etmek gibi bir sonuç doğurması önlenmek istenmiştir. (Keleş, 1995: 73) Kavram olarak subsidiarite, 'yerellik', 'ikincil' durumda bulunma, 'yardımcılık' sözcüklerinin yerel, ikincil, yardımcı sıfatına sahip olmayı anlatır. 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.

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 gerektirir”. (Koçdemir, 2002: 2)

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, aileden muhtarlık kurumuna, belde teşkilatından ilçe ve il yönetimine oradan da bölge yönetimine ve merkezi yönetime uzanan çizgide, 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, mahalle ölçeğindeki mevcut ya da oluşturulacak kurumlar dikkate alınarak yeniden belirlenmesi ve bu yolla yönetimin halka yakınlaştırılması da subsidiarite ilkesinin kapsamındadır. (Erbay Arıkboğa, 1998: 110)

Subsidiarite ilkesi, ekonomik etkinliği kaybetmeden yönetim faaliyetlerinin mekânsal dağılımını en geniş biçimde yaygınlaştırmayı amaçlamakta ve her yönetim faaliyetinin etkin olarak görülebileceği en alt yönetim düzeyinde yürütülmesini gerektirmektedir.

Hizmette yerellik (subsidiarity) kamu hizmetlerinin sadece basit olarak sunulmasını değil aynı zamanda en optimum ölçekte gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Hizmette yerellik yeni yasal ve idari düzenlemeleri gerekli kılmaktadır. Anayasal bağlamda hizmette yerellik düşüncesi gücün desantralize

edilmesini yansıtır. Fakat hizmette yerellik desantralizasyonla bire bir aynı şey değildir. Aslında hizmette yerellik gücün sadece yukarıda toplanması değil aşağı doğru dağıtılması prensibidir ve gücün organizasyonu prensibi olarak tanımlanır. 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 duruşla 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 optimizasyon ve verimliliği kapsamaktadır. Optimizasyon ve verimlilik ortak görüş oluşturma- oydaşma- ve demokrasi için önemlidir. Hizmette yerellik ilkesi yerel demokrasiyi ve yerel özerkliği desteklemektedir. (Yılmaz , 2005: 138)

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 merkezîyetçi eğilimlerinden, diğer yandan da ulusal devletlerin egemenlik haklarını korumak istemelerinden kaynaklanan sorunlardan korkulmaktadır. 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; üye devletlerin ulusal kimliklerini güvence altına almak ve haklarını korumak, yurttaşlara Avrupa'nın bütünleşme sürecinin benimsenmesini sağlamaktır. Bir yönetim basamağı bir görevi, 'yeterli

derecede' yerine getiremiyorsa ya da başka bir yönetim basamağı aynı görevi daha iyi yerine getirebilecekse, 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. (Eryılmaz, 2003: 80)

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, Antlaşma'nın hedefine ulaşmak için gerekli olanın dışına çıkmamalıdır.

1.3. 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 arasında 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 küçük bir dünya veya küçük ölçekli 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. Bu noktada Habermas katılımı halkın bilgilendirilme ve eğitim süreci olarak tanımlamaktadır. 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 imkânı vermelidir. Karar alındıktan sonra ise sadece alınana kararları halka duyurmak yerine, halkı alınan kararların yerel ihtiyaçlarla örtüştüğü noktasında onları ikna etmelidir (Blanc, 2005: 412-415).

Yerel demokrasi için önemli bir diğer konu ise yerelleşmedir. 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 (Devas, 1997: 352).

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 elit yerelleşme kavramını benimsemiyorsa o ülkede yerelleşmenin tam manası ile sağlanması oldukça zordur (Smith, 1996: 165-166). 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.

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 anlayışını aşmanın, yerel demokrasiyi geliştirmenin bir aracı olarak görülmekte, sivil toplum kuruluşlarının güçlenmesinin demokratik yönetim anlayışını da güçlendireceği varsayılmaktadır.

Sonuç olarak; yerel yönetimlerin halkın demokratik eğitimde 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 (Langrod, 1953: 28). 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).

1.4. Yerel Özerklik

Kavram olarak özerklik; muhtariyet, otonomi sözcüğünün karşılığı olarak kullanılmaktadır. Buna göre; bir kişinin veya gurubun, görevlerini yerine getirmesine izin verecek ve diğer guruplardan farklı kimliğini korumaya yetecek miktarda hareket serbestliği ya da bağımsızlığıdır. Hukuki anlamda özerklik ise, bir kişi ya da kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme ve bu kararı uygulayabilme hak ve yetkisidir (Karaarslan, 2007: 17). Yerel özerklik ise yerel yönetimlerin merkezi hükümet karşısında özgür hareket edebilmesi veya yerel kimliğin özgür bir şekilde yansması olarak tanımlanmaktadır (Pratchett, 2004: 365). Avrupa Yerel Özerklik şartının 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 haklarının seçilmiş organları aracılığı ile kullanır. Yine aynı maddenin devamında da yerel

yönetimlerin organlarını doğrudan, eşitlik ve genel oy ve gizli seçim sistemine göre oluşturabilecekleri belirtilmektedir (Bayrakçı, 2006: 27).

Özerklik kavramının siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutu vardır. Siyasi anlamada 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 (Bayrakçı, 2006: 28). 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 merkeze 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 (Frederik, 2006: 75). Birincisinde tam manası ile yerel özerklik söz konusu iken, ikincisinde yerel özerklik oldukça sınırlıdır.

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 (Demirtaş, 2005: 46). Bu noktada yerel yönetimlerin belli başlı üç temel amaca hizmet ettiği söylenebilir;

- 1- Giderek artan yerel hizmet taleplerini karşılayabilmek için yerel yönetimlere yetki ve esneklik sağlamak,
- 2- Yerel yönetimin kendi koşullarına ve ihtiyaçlarına en uygun yönetim yapısı ve biçimi belirlemesine olanak tanımak,
- 3- Yerel yönetimleri merkezîyetçi anlayıştan korurken aynı zamanda yerel yönetimlerin kaynak sağlama alanında merkezi yönetime olan bağımlılıklarını azaltmak.

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 indirmeye 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 (Yüksel, 2005: 276).

1.5. Yerel Yönetimlerin Temel İşlevleri ve Üstünlükleri

Herhangi bir ülkede, yerel yönetimleri önemli hale getiren, yerine getireceği görevlerdir; diğer bir ifadeyle, toplumun gelişmesinde üstleneceği rollerdir. (Öztürk, 1996: 45)

Yerel yönetimlerin temel işlevleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir; (<http://www.bcekmece.bel.tr/yerel.htm>, 29.05.2010)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 hızlandırır,
- Yerel halkın sağlık ve esenliğini koruyucu düzenlemeler yaparak, genel sağlığın ve kamu düzeninin bozulmasını önlerler.
- Genel kamu yönetimi içinde, yerel yönetimlerin aşağıdaki konularda üstünlükleri kabul edilmektedir:
 - Halka en yakın yönetimler olarak, halkın yerel ihtiyaçlarını yerinde ve kısa sürede, etkin ve verimli olarak karşılamak,
 - Halkın yönetime katılımını sağlayarak, demokrasinin yerleşmesinde ve yaygınlaşmasında önemli rol üstlenme, demokrasinin beşiği olmak,
 - Ülke yönetiminde görev alanlar için okul görevi üstlenmek,
 - Halkın hak ve çıkarlarını yerel düzeyde savunmak.

1.6. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı

Bu bölümde genel olarak Türk yerel yönetimlerinin gelirleri, giderleri ve bütçelerinde bahsedilecektir. Mahalli idarelere bir kısım hizmetlerin bırakılmış olması, gelir kaynaklarının da tahsisini gerekli kılmaktadır. Bu bölümde mali tevzin kavramı ile açıklanmaktadır. Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki gelir ve gider bölüşümü mali tevzin denilmektedir. Tevzin denkleştirme ya da

dengeleme anlamına gelmektedir. Mali tevzinin hizmet paylaşımı ve gelir bölüşümü olmak üzere iki boyutu bulunmaktadır. Gelir bölüşümü kavramının da dar ve geniş anlamları vardır. Dar anlamda gelir bölüşümü, idareler arasındaki eşitsizliği gidermek (yani mali yönden zayıf olan idareler ile güçlü olan idareler arasında denge sağlamak) için yapılan ödemelerdir. Geniş anlamda gelir bölüşümü ise, denge sağlayıcı faaliyetler yanında vergi kaynak ve gelirlerinin de bu amaca uygun olarak bölüşülmesidir. (Ulusoy, 2002: 65)

1.6.1.Vergiler

Gelirlerin bölüşümün de genel olarak bağımsız vergilendirme, vergi kaynaklarının paylaşılması ve vergi kaynaklarından pay verilmesi yöntemleri kullanılmaktadır. Bağımsız vergilendirme yönteminde idarelerin sınırsız vergilendirme yöntemi vardır. Bu sistemde mahalli idareler geniş bir hizmet sahasına sahiptir. Gelirlerin tahakkuk ettirilmesi ve toplanmasında merkezi idare mahalli idarelere müdahalede bulunmamaktadır. (Ulusoy, 2002: 66)

İkinci sistem ise vergi kaynaklarının paylaşılması sistemidir, ayırma sistemi de denilmektedir. Bu sistemde her idare kendi gelir kaynağına sahiptir ve bu nedenle farklı idarelerin aynı kaynağa başvurma ihtimali yoktur. Böylelikle yerel yönetimlerin mali özerkliği kuvvetlendirilmiş olmaktadır. Ancak uygulamada yerel yönetimlere bırakılan vergilerde tam tasarruf hakkı verilmektedir. Türkiye de emlak vergileri bu duruma örnek gösterilebilir. Emlak vergisi oranları merkezi hükümet tarafından belirlenmekte ancak tahsilatı yerel yönetimlerce yapılmaktadır.

Merkezi yönetim vergi paylaşımı sırasında genellikle verimi yüksek vergileri kendi üzerine almakta verimi düşük vergileri ise yerel yönetimlere bırakmaktadır. Öte yandan vergi paylaşımında vergi türüne göre verginin yerel yönetimlere bırakılıp bırakılmaması değişiklik arz etmektedir. Literatürde kurumlar vergisi, gümrük vergisi, gelir vergisi gibi gelirlerin merkezi yönetime, emlak vergileri motorlu taşıt vergileri gibi gelirlerin ise yerel yönetimlere bırakılmasına sıcak bakılmaktadır. (<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=659>, 19.05.2010)

Üçüncü sistem ise vergi gelirlerinden pay verilmesi sistemidir. Bu sistemde gelir kaynaklarının paylaşımı yerine, bazı yöntemler esas alınarak vergi hasılatı bölüştürülmektedir. Sistemle ilgili ek vergi-ek oran yöntemi, paylaşım yöntemi ve vergi torbası yöntemi olarak üç temel yöntem bulunmaktadır. (Ulusoy, 2002: 68)

1.6.2.Yardımlar ve Bağışlar

Mahalli idarelerin hizmetleri veri iken gelirleri giderlerini karşılamaya kafi gelmiyorsa, merkezi idarenin aradaki farkı kapatacak bir yardım ve bağış sistemi gerçekleştirmesi gerekir. Kısaca merkezi idare belli koşullar altında mahalli idarelerin harcamalarına iştirak etmek zorundadır. Buda ancak hibe adı verilen bağış ve yardımlarla mümkün olabilmektedir. (Nadaroğlu, 2001: 93)

Merkezi yönetim yardımlarını çoğunlukla “koşula bağlı” ve “koşulsuz” şekillerde kullanmaktadır. Koşula bağlı yatırımlar özellikle bir projeyi finanse etmek için belirli şartların yerine getirilmesine karşılık koşarak daha az özerk bir pozisyon yaratmaktadır. Bu tür yardımların amacı yerel idarenin hizmet sunumunu belirli bir ölçüye çekebilmek için mali katkı sağlanmasıdır. Bu yardımlar mali özerklik açısından sakıncalı bulunmaktadır. (<http://www.yerelisyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1116>, 19.05.2010)

Diğer bir yardım türü de koşulsuz yardımlardır. Burada merkezi idare tarafından yapılan hibe yerel yönetimler tarafından istenildiği gibi kullanılmaktadır. Bu yöntem yerel özerklik açısından oldukça az sakıncalıdır. Bundan dolayı merkezi yönetimler transfer politikalarını belirlerken, yerel özerklik açısından, koşulsuz transferlere ağırlık vermesi, koşula bağlı transferlere mümkün olduğu kadar başvurmaması, ancak sosyal faydası yüksek olan belirli hizmetlerin yeterli düzeyde üretilmesi açısından zorunlu olan durumlarda başvurması gerektiği söylenebilir. (Arıkboğan, 2004: 58)

1.6.3. Borçlanma Gelirleri

Yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda hakim olan düzenlemeler ve merkezi yönetimin yerel yönetimlerin borçlanmaları konusunda getirdiği sınırlamalar da yerel özerkliği önemli ölçüde etkilemektedir. Uygulamada hemen hemen hiçbir ülkede yerel yönetimler borçlanma konusunda tamamen özgür değildir. Makro ekonomik nedenlerle üst yönetim yerel yönetimlerin borçlanmalarını kontrol altında tutmaktadır. (Arıkboğan, 2004: 59) Yerel yönetimler günümüzde ortaya çıkan finansman ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla dış proje krediler ve yap işlet devret projeleri başta olmak üzere dış ve iç borçlanmaya yoğun bir şekilde başvurumaktadırlar. Gelirlerin bugünden harcamaya dönüşmesi olarak da tanımlanabilecek olan borçlanma özellikle 1990'dan sonraki dönemde belediyelerin özellikle Büyükşehir belediyelerinin yatırımlarını finanse etmek için başvurduğu temel kaynak haline gelmiştir. (Yılmaz, 2004: 25) Anayasa ve yasalarla getirilen düzenlemeler aracılığı ile, bazen yerel yönetim birimlerinin borçlanma miktarları konusunda kesin sınırlamalar getirebilen, bazen borçlanmanın yalnızca belirli bir amaç için yapılmasına izin veren, bazı borçlanma tiplerini ise sınırlandırabilen kuralla dayalı yaklaşım ile yerel yönetim birimlerinin borçlanmaları konusunda yıllık kapsayıcı sınırlamaların konulması, borçlanma işlemlerine önceden izin verilmesi, veya bütün borçlanmaların merkezileştirilmesi gibi çeşitli alternatif biçimlerde ortaya çıkabilir. (Arıkboğan, 2004: 59-60)

1.6.4. Şerefiye Harçlar ve Harcamalara İştiraklerden Sağlanan Gelirler

Şerefiyeleri harçlar ve harcamalara iştiraklerden sağlanan gelirler iyi uygulanabildiği takdirde, mahalli finansmanda önemli bir fonksiyon ifa edebilir. Her üçünün de ortak noktası bir yararlanma karşılığında tahsil edilen bir gelir olmasıdır. (Nadaroğlu, 2001: 98)

Şerefiye; kamu tüzel kişilerinin gerçekleştirdikleri, bayındırlık ve altyapı hizmetleri, imar faaliyetlerinden dolayı kişilerin mal varlıklarında meydana gelen değer artışlarıdır. (Ulusoy, 2002: 75) Mal varlığında değer artışı meydana gelen

kişilerin bu artışa sebep olan faaliyetlerin harcamalarının bir kısmına katılmaları öngörülmekte ve bu amaçla salınan yükümlülüğe şerefiye denilmektedir.

Harç; kamu tüzel kişiliğinin sunduğu dışsal faydaya sahip, yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödediği bedeldir. (Ulusoy, 2004: 98) Yerel yönetimlerin ürettikleri hizmetlerin pek çoğu bölgesel nitelikte yarı kamusal mal ve hizmetlerdir. Bu nedenlerle bunlardan yararlananlardan alınan bedele harç denir. “Harçlarda kişilere özel faydalar söz konusu olmakla beraber görülen hizmette esas amaç kamu düzenidir. Halkın sağlığını koruma nedeniyle mezbaha ve kanalizasyon hizmetlerinden veya trafik kontrolünü daha iyi yapabilme amacına dayanarak alınan harçlar bunun en belirgin örneğini teşkil eder”. Harcamalara katılma payları ise, yol ve kanalizasyon gibi altyapı tesislerinin gerçekleştirilmesi sırasında, yapılan harcamaların, bu tesislerden yararlanacak olanlara ödettirilmesi şeklindedir. (Nadaroğlu, 2001: 100)

1.6.5. Emlak Gelirleri

Bir kamu tüzel kişisi olan mahalli idarelerin az yada çok bina ve arazi türünden emlaki vardır. Mahalli idareler bunların satışından veya kiraya verilmesinden bazı gelirler sağlarlar. Ancak, önemli ve esnek gelir niteliğine sahip olmayan emlak gelirlerinin mahalli idareler maliyesindeki nispi önemi günümüzde oldukça azalmıştır. (Nadaroğlu, 2001: 105)

1.6.6. Ticari ve Sınai İşletmelerin Ürünlerinin Satışından Sağlanan Gelirler

Kamu tüzel kişilerinin ticari ve sınai ürünlerini tüketicilere bir bedel mukabilinde sunmaları sonucunda sağladıkları geliri ifade eder. Bunların fiyatı belirlenirken çok fazla kar amacı güdülmemektedir. Hatta sözü geçen ürünlerin sosyal fayda yönünü ‘kamu yararı’ açısından ele alanlar zaman zaman belediyelerin bu hizmetlerden kar sağlamayı düşünmemesi gerektiği görüşünü öne sürerler. (Yavuz, 1966: 98)

BÖLÜM-2

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE VE İNGİLTERE'DE YEREL YÖNETİMLER

2.1. Avrupa Birliği'nde Yerel Yönetimler

II. Dünya savaşı sonrasında birbirleriyle çelişkili gibi görülen iki akım, Avrupa çapında yan yana yürümüştür. Bunlardan biri, Avrupa'nın siyasi ve ekonomik bütünleşmesi, diğeri de birçok ülkede bölgesel ve yerel kimliklerin güçlenmesi sonucunda merkezi yönetimlerin bazı yetkilerinin yerel birimlere devredilmesidir. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde büyük çöküşün ardından bu eğilimler hızlanmış ve bazı ulusal toplulukların, yeni demokrasilerin ve etnik kümelerin, ulusal kimliklerin tanınip geliştirilmesi ve daha geniş bir Avrupa şemsiyesi altında bütünleşme istemlerinde bulunmalarına yol açmıştır. Bütünleşme sürecinin Avrupa yerel yönetimleri üzerinde oldukça önemli etkileri olduğu gözlenmektedir. Bu süreç içinde yer alan ülkelerin idari ve politik sistemlerinin olduğu gibi, yerel ve bölgesel yönetimlerinin de belirli dönüşümler geçirdiği ve yeniden biçimlendiği gözlenmektedir. Birliğin getirdiği düzenleyici kurallar, özellikle de yapısal fonlara ilişkin olanları kamu sektörü ve yerel yönetimleri doğrudan etkilemektedir. (Arıkan, 2004: 38)

2.1.1. Yerel Yönetimlerin AB İçindeki Statüsü

Avrupa Birliğinin (AB), bütünleşme politikaları çerçevesinde yerel yönetimleri etkileyen düzenlemeleri özellikle son on-on iki yılda artmıştır. Yerel yönetimlerin AB içinde temsil edilmelerini ve karar alma sürecine katılmalarını sağlayan Bölgeler Komitesi, hizmetlerin yurttaşa en yakın birimler tarafından yapılmasını öngören, yerel yönetimlerin özerk olmalarını gerekli kılan ve bunu güvenceye bağladığı düşünülen hizmette yerellik ilkesi, yerel yönetimlerin AB içindeki konumunu güçlendiren düzenlemelerdir. Ancak Bölgeler Komitesinin etkinliğini zayıflatan nedenler karar alma yetkisinin olmaması, komiteyi oluşturan temsilcilerin seçildiği yerel yönetim birimlerinin ve onların amaçları arasında bir ahenk bulunmaması, danışılması gerekli konularda belirsizlik olması ve Avrupa Adalet Divanı'na başvuru hakkının tanınmaması ve yerellik ilkesinin nasıl

uygulanacağını düzenleyen ilkelerin netlik kazanmaması, farklı hizmet yapılarına ve olanaklarına sahip üye ülkeler göz önüne alındığında bu durumun devam edeceği gerçeği ve yerel yönetim birimlerinin de Avrupa Adalet Divanı'na başvuru, dolayısıyla yerel özerkliğe karşı uygulamalara itiraz hakkının olmaması, AB içinde yerel yönetimlerin statüsünün henüz tam olarak güçlenmediğini göstermektedir.

Yerel yönetimlerin değişik hizmet alanlarındaki projelerine katkı yapan AB fonları, yerel yönetimlerin mali olanaklarını artırıcı etki yapmaktadır. Ulusal sınırlar dışında diğer ülkelerin yerel yönetim birimleri ile kurulan ağlar, yerel yönetimler için, AB fonlarından daha fazla yararlanma, yeni politika gelişmelerinden ve fon imkanlarından önceden haberdar olma, AB organlarını lobi faaliyetleri ile etkileyerek, belirli politika süreçlerini etkileme, diğer üye ülkelerdeki yerel yönetimlerle deneyimlerin ve fikirlerin değişimini gerçekleştirme, ortak problemler için birlikte çözümler geliştirme gibi fırsatlar sunmaktadır. (Kösecik, 2003: 4)

2.1.2. Avrupa Birliğinde Farklı Yerel Yönetim Modelleri

Yeryüzündeki yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında, ülkelerin kendi tarihsel gelişim süreçlerinin ekonomik, toplumsal ve siyasal yapılarına yön veren iç ve dış dinamiklerin ve bu arada sömürgeciliğin önemli payları vardır. Ayrıca türlü savaşların, barış anlaşmalarının kurallarının, 2.Dünya savaşı sonrasındaki bölgesel ve uluslar arası birleşmelerin de, yerel yönetim yapılarının gelişmesinde derin etkileri olmuştur.

Sayılacak olan modeller birbirlerinden çok az farklılıklar dahi olsa gruplandırılabilir niteliktedir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken nokta modeller içinde belirtilen ilkelerin uygulamalarının da tam olarak aynı olmayabileceğidir. Bu anlamda modeli uygulayan ülke gruplarının katı ve değişmez bir biçimde olmadığı da bilinmelidir.

Aşağıda açıklanmaya çalışılan üç genel modelin dışında daha farklı uygulamalar da bulunmaktadır. Yönetimsel ve ekonomik yapıların üst üste bindiği,

bağımlılığın ve denetimin hem dikey (merkeze), hem de yatay (partiye) olduğu, merkezi planlama gereğince yerel planlamanın özellikle de onay aşamasının merkez tarafından yapıldığı modeller de uygulanmıştır. Bu çerçevede modelleri şu şekilde sıralayabiliriz.

2.1.2.1. Fransız Modeli

Bu modelde yerel yönetimlerin varlığı anayasa tarafından güvence altına alınmıştır. Ancak gerek yönetsel ve gerekse akçal yönden merkezi idarenin desteğine gereksinim duyulmaktadır. Devlet mahalli idareler üzerinde hem yerindelik hem de yasallık denetimi yapma hakkına sahiptir. (Mengi, 1998: 92)

Anayasalar yerel yönetimlerin hepsine eşit bir statü tanımıştır. Ve hepsi de vali adı verilen ve merkezi yönetimi taşrada temsil eden bir ajanın gözetim ve denetimi (vesayet) altındadır. Vali, yerel yönetimler üzerindeki bu yetkisini merkezi yönetim adına kullanılır.

Bu sistemin özelliklerinden biri de, yerel yönetimlerin; belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il genel meclisi üyeliği gibi görevlerle milletvekilliğinin bir kişide birleşmesine olanak tanıyarak, merkezi yönetim üzerinde, fiilen etkili olabilecek bir konumda bulunmalarındır.

2.1.2.2. Anglo – Sakson Modeli

Bu modelde ilk modelin tersine yerel yönetimler anayasal bir statüye sahip değildir. Ancak buradaki yerel yönetimler ilk gruptan daha fazla otonomi ve bağımsızlığa sahiptirler. (Mengi,1998: 96) Anglo – Sakson modelinde yerel yönetimlerin kurulmaları parlamento eliyle olur, yani yasayla kurulurlar. Merkezi yönetim, üzerlerinde bir denetim uyguladığı gibi, merkezi yönetimin taşra birimleriyle yerel yönetimler arasında bir iç içe geçmişlik göze çarpmaz. Tersine, merkezi yönetim ve federal devlet sistemlerinde federal devlet ya da eyalet (federe devlet), yerel yönetimlerden tümüyle ayrı bir kişilik olarak kalmaya özen gösterir.

Yerel Yönetimler günlük etkinliklerinde oldukça geniş bir özerkliğe sahiptir. Devletle yerel yönetimler arasındaki ilişkinin niteliği yataydır. Devletin denetimi ise belli durumların dışında kesinlikle yasallık denetimi ile sınırlıdır.

2.1.2.3. Kuzey ve Orta Avrupa Modeli

Bu ülkelerde yerel yönetimlerle merkezi yönetimler 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. Bir başka deyişle, yerel yönetimler, genel olarak yasa ile kendilerine verilmiş yetkilerin dışında ve üstünde bir yetkiye sahiptir. Bu kümede bulunan ülkeler yerinden yönetim geleneğine daha bağlıdır. Bu sistemde, çeşitli yönetim basamakları arasındaki ilişkileri yöneten katı, yönetsel kuralları vardır. Yerel yönetimler, hem anayasal bir statüden, hem de oldukça geniş bir yönetsel ve mali özerklikten yararlanırlar. (<http://www.tumbelsen.org.tr/pages/yerelyonetim/003.htm>, 29.05.2010) Merkezi hükümetin denetimi sıkı değildir. Yerel yetki anlamında en geniş yetkilere sahiptirler. Dikey ilişki son derece azdır.

2.1.3. Avrupa Birliğinin Yerel Yönetimlere Akçal Desteği

AB' nin uygulamaya koyduğu teşvik programları çerçevesinde özellikle çevre koruma, gençlik, kültür, araştırma ve teknoloji, sağlık ve beslenme, enerji, eğitim-öğretim ve ulaşım alanlarında yerel yönetimlerin desteklendiği görülmektedir. Böylece yerel yönetimlerin Avrupa bütünleşmesine katkıları sağlanmaya çalışılmaktadır.

AB'ye üye olmanın, üye ülkelerin yerel yönetimlerini ilgilendiren belki de en önemli etkisi, parasal destek elde edebilecekleri fonların varlığıdır. Bu fonlar, başlıca iki gruba ayrılır: Yapısal (structural) ve yapısal olmayan (non-structural) fonlar.

2.1.3.1. Yapısal Fonlar

AB'de ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak için alınan önlemler doğrudan ve dolaylı mekanizmalarla hayata geçirilmektedir. Doğrudan mekanizmalar Yapısal Fonlara dayanmakta olup, AB bölgesel kalkınmasında esas ağırlık bu araçtır. (<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/d9152001/abbkp.html>, 29.05.2010)

1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması (Avrupa Birliği Antlaşması), 130a maddesinde, Topluluğun bütününde uyumlu bir kalkınmayı hızlandırmak amacıyla, topluluğun, kendi içinde ekonomik ve sosyal yakınlaşmayı güçlendirmesi, geri kalmış bölgelerin ve kırsal alanların geri kalmışlığını gidermeye yönelik politika ve faaliyetler geliştirerek bunları takip etmesi öngörülmektedir. Topluluğun tüm politikalarının, anılan dengeli ve uyumlu kalkınmaya katkısı beklenmekle birlikte, 130A maddesinde bu alanda temel rol, yukarıda belirtilen yapısal fonlara bırakılmıştır. (<http://www.ekocerceve.com/img/haberler/ABBLGESELPOLTKAVEYAPISALFONLAR.doc>, 29.05.2010)

Yapısal Fonların başlıca amaçları kalkınmada yavaş ilerleyen bölgelerin ekonomik yönden uyumlaştırılmasını sağlamak, gerilemekte olan ekonomik alanları ekonomiye yeniden kazandırmak, gençlerin ve işsizlik tehdidi ile karşı karşıya olan kesimlerin iş yaşamına yeniden entegrasyonunu sağlayarak uzun dönemli işsizlikle savaşmak, sanayide üretim sistemlerindeki değişimlere işçilerin uyumunu sağlamak, tarım ve balıkçılık sektöründeki yapıları Ortak Tarım Politikası (OTP) reformu doğrultusunda uyumlaştırmak, hassas kırsal alanların ekonomik kullanımını sağlamak amacıyla alternatif faaliyetler geliştirmektir. (<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/d9152001/abbkp.html>, 29.05.2010)

Bu amaçları gerçekleştirmek için kullanılan yapısal fonlar şunlardır:

- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (European Regional Development Fund-ERDF): Bölgesel politikaya en önemli katkı, bu fonun sağladığı mali katkıdır. Fonun kurulma amacı, özellikle altyapı projeleri ve bunun yanında istihdam yaratıcı üretken yatırım projeleri ile küçük ve orta boy işletmelerin geliştirilmesidir.

- Avrupa Sosyal Fonu (European Social Fund-ESF): Fonun kurulmasındaki amaç, istihdam olanaklarını artırmak, çalışma koşullarını iyileştirmek, işçilerin meslek eğitimlerini sağlamak, hayat standartlarını yükseltmek ve işsizlere gelir sağlamaktır.

- Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (European Agricultural Guidance And Guarantee Fund): Kırsal kalkınmanın desteklenmesi ile tarımsal yapıların ve kırsal gelişme önlemlerinin uyumunu teşvik etmeyi amaçlayan bu fon, Yönlendirme ve Garanti olmak üzere iki ana bölümden oluşmakta ve Garanti Bölümü Yapısal Fonlar içinde yer almaktadır.

- Balıkçılığın Yönlendirilmesi için Finansal Araç (Financial Instrument for Fisheries Guidance-FIFG): 1993 yılında kurulan bu fon balıkçılık sektöründeki yapısal önlemleri teşvik amaçlı olup, üye devletlerin kalkınma önlemleri doğrultusunda yaptıkları bağışlardan oluşmaktadır. (<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/d9152001/abbkp.html>, 29.05.2010)

2.1.3.2. Yapısal Olmayan Fonlar

Üye ülkelerin devlet kurumlarının dışındaki şirketlere ve sivil toplum örgütlerine de mali yardımda bulunan fonun başlıca yardım ettiği alanlar; eğitim, mesleki eğitim, kültür, çevre sorunları ve sosyal etkinlikler ile ilgili programlardır. Bunlara örnek olarak, ERGO (uzun dönemli işsizlikle mücadelede ulusal ve yerel uygulamaları destekler), PACTE (AB içindeki yerel ve bölgesel yönetimler arasındaki bağları güçlendirmeyi amaçlar), Town-Twinning (kardeş şehir uygulamasını destekler), SOCRATE (öğrenci ve personelin lisan yeteneklerini, uzaktan öğrenim ve göçmen çocuklarının eğitimi desteklemek için eğitim kurumları arasında öğrenci ve personelin değişimini ve hareketliliğini artırmayı hedefler) programları verilebilir. (Köseçik, 2003:18)

2.2. İngiltere’de Yerel Yönetimler

Bu bölümde yerel yönetimler; yerel yönetim türleri, organları, seçimler, yerel yönetimlerde halk katılımı, denetim, mali yapı başlıkları altında genel olarak analiz edilecektir.

2.2.1. İngiltere’de Yerel Yönetimleri Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetimlerin yapısı içinde bulunduğu tarih tarafından şekillendirilmektedir. Aynı zamanda tarih boyunca çeşitlilik kazanmakta ve asrın gereklerine göre evrim geçirmektedir. Bu bölümde ana hatları ile yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminden bahsedilecektir.

1830 yılına kadar İngiltere’de yerel yönetimler diğer birçok ülkenin örnek aldığı bir evrim süreci geçirmiştir. 1066 Norman işgalinden önceki Anglo Sakson dönemde kasabalardan küçük mezra birliklerine kadar değişen topluluklarda temel toplumsal ihtiyaçların yerine getirilmesi ve suçların önlenmesi için parish councillors kurulmuştur. Bu councillors yerel yönetimlerin temelini oluşturmaktadır. Bu tarihten itibaren İngiltere’de yerel yönetimler ile Parlamento ve Merkezi hükümet arasındaki ilişkisi tarih boyunca iki temel esasa dayanmıştır.

İngiliz merkezi hükümeti yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayacak ve ona alternatif olacak bir taşra teşkilatı oluşturmamıştır. (Keating, 1993: 3)

Parlamento yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını bağımsızca yerine getirmesini engelleyecek düzenlemelerden her zaman kaçınmıştır. (Wollmann, 2000: 34)

İngiliz yerel yönetimleri için önemli dönüm noktalarından bir tanesi 19 yüzyıldır. 19 yy sonlarında endüstrileşmenin hız kazanması ile birlikte yerel yönetim sistemlerinde önemli değişiklikler yaşanmıştır. Londrada ve gelişen endüstrileşmiş şehirlerde büyüyen nüfus karşısında parish councillors baş edemez duruma gelmişti.

Aynı zamanda bu yıllarda liberal politik fikirlerin yaygınlaşması ile birlikte 1832 yılında çıkarılan Electoral Reform Act ile liberal prensipler benimsenmiştir. Oy hakkı genişletilmiş. Ufak bir grup olan toprak sahiplerinin yanında vergi veren erkeklerin oy kullanması sağlanmıştır. 1835 yılında Municipal Corporation Act ile büyük brought denilen yerel councillors kurulmuştur . (Chandler, 2001: 18) Bu kanun aynı zamanda haklarını ve yetkilerin ortaçağdan alan parish ve town councillors çağın gereklerine göre modernize etmesi ve onların birleşmesinden oluşan daha büyük borough councillors kurması açısından büyük öneme haizdir. (Wollmann, 2000: 35) Bu değişiklik parish ve town councillorsin şehir planlaması ve vergi toplama gibi bir çok yetkilerini kısıtlanmış ve bunlar yeni oluşturulan üst birime devredilmiştir. (Young, 1997: 13) 1920' ye kadar olan dönem İngiltere yerel yönetimleri için altın çağ olarak kabul edilmektedir.

1920 yılında refah devletinin ortaya çıkması ile birlikte, merkezi yönetim altyapı hizmetlerinin yerine getirilmesi için ve sosyal politik kaygılardan dolayı daha önce yerel yönetimlere bırakılan hizmetleri kendi sorumluluğu altında yürütmeye başlamıştır. Bu değişim 1940 ve 1970 yılları arasında merkezi politik önlemler ve yasal değişikliklerle birlikte zirveye ulaşmıştır. Yerel yönetimlerin gaz ve elektrikten elde ettiği gelir 1940 yılında merkezi hükümete devredilmiştir. Yerel yönetimlerce yürütülen sağlık hizmetleri ise 1945 yılında kurulan Ulusal Sağlık Servisine devredilmiştir. Ancak diğer taraftan yerel yönetimlere eğitim, konut yapımı ve kişisel sosyal servisleri alanında yeni görevler verilmiştir. Yerel yönetimlerin en önemli sosyal servis sağlayıcı haline gelmesi ve görevsel öneminin artırılması ile birlikte yerel yönetimlerin harcamalarının oranı 1900-1975 yılları arasında %5.1'den %18 e yükselmiştir. (Jones, 1990, s. 179) Ancak mali yönden merkezi hükümete bağılılıkları bu dönemde artmıştır.

Diğer bir önemli değişiklik ise 1972 Local Government Act ile yapılmıştır. Bu kanunla birlikte 1880 yılında belirlenen county sınırları yeniden çizilmiş ve county sayısı 62 den 47 e düşürülmüştür. Aynı zamanda birçok district ve borough çevresiyle birleştirilmiş ve sayıları azaltılmıştır. Parishlerin sayısında ve yapısında bir değişiklik yapılmamıştır.

En önemli değişiklerden bir tanesi de Margeret Thatcher döneminde yapılmıştır. Muhafazakar partinin benimsemiş olduğu neo-liberal küçük devlet (minimal state) anlayışıyla yerel yönetimlerin etkinlik alanı daraltılmıştır. Geleneksel olarak sosyal ve yerel hizmetlerin sunumunda tekel niteliğinde olan yerel yönetimler Muhafazakar partinin bu değişiklikleri karşısında gücünü yitirmiştir. (Norton, 1994: 377)Yapılan değişiklerle şunlardır:

- Yapılan değişikliklerle yerel yönetimlerin 1940 yılından sonra alt gelir grubu için yapmış olduğu evlerin içinde oturanlar tarafından satın alınabilmesinin yolu açılmıştır. Bu olaydan sonra yerel yönetimler sosyal konut yapmaktan vazgeçmişlerdir.

- Yerel yönetimlerin yerine getirmiş olduğu toplu taşıma ve su gibi hizmetlerin özelleştirilmesi için kanuni düzenlemeler yapılmış ve birçok hizmet özelleştirilmiştir.

- Yerel yönetimlerin bazı yetki ve sorumluluklarına hükümet tarafından mali olarak desteklenen ve yönetim kurullarına hükümet tarafından üye atanan Housing Corporation, Housing Associations, voluntary organizations, police authorities, Research Councils, charities gibi ‘quango’ olarak adlandırılanın bağımsız hükümet otoriteleri de dahil edilmiştir.

Bu değişikliklerden sonra yerel yönetimlerin etkinliğinde önemli derecede düşüş gözlemlenmiştir. Yerel yönetimler yerel hizmetlerin sunumundan çok hizmetleri düzenleyici hale gelmiştir. Birçok hizmet özel sektör tarafından yerel yönetimlerin belirlediği standartlar çerçevesinde yerine getirilmeye başlanmıştır. Buda yerel yönetim kuruluşların halk nezdinde ki önemini büyük ölçüde azalmış ve yerel yönetimler nispeten etkisiz hale getirilmiştir. Buda yerel yönetim seçimlerine katılım oranını oldukça azaltmıştır. Örneğin Sheffield city council seçimlerinde katılım oranı en son seçimde %28 olarak gerçekleşmiştir. Aynı zamanda yerel halkın büyük bir çoğunluğu meclis üyelerinin ve belediye başkanının kim olduğunu dahi bilmemektedir.

Hükümet yeniden yerel demokrasinin canlandırılması ve yerel seçimlere katılım oranlarının yükseltilmesi için 2000 yılında Yeni Yerel Yönetimler Yasası çıkartmıştır. Bu yeni düzenleme ile geleneksel olarak kullanılan yönetici-meclis modeli(executive-assembly model) ve lider-kabine modellerine (leader-cabinet model) ek olarak seçilmiş belediye başkanı-kabine modeli (mayor-cabinet model) ve seçilmiş belediye başkanı- meclis yöneticisi modeli(mayor-council manager model) benimsenmiştir. (Cole, 2003: 182)

Belediye başkanının meclis içinden, meclis üyeleri arasından seçildiği sistemin yanında belediye başkanının halk tarafından seçildiği sistemin benimsenmesi ile yerel liderlik bilinci güçlendirilmek istenilmektedir. Aynı zamanda yetkinin kimde olduğu açık bir şekilde belli olduğundan hesap verilebilirlik ve sorumluluğun artması sağlanacaktır. (Robin Hambleton, 2004: 476)

2.2.2. Yerel Yönetim Türleri

İngiltere’de yerel yönetim kuruluşlarını, county yönetimleri, district yönetimleri, parish yönetimleri, unitary otoriteler, Greater London Authority olmak üzere 5 ana başlıkta toplayabiliriz.

2.2.2.1.County ve District Yönetimleri

Bu iki yerel yönetim türü birbirleri ile bağlantılı olduğu için beraber ele alınacaktır. İngiltere dokuz bölgeden oluşmaktadır ve bu bölgelerde geleneksel olarak county’lerden oluşmaktadır. County’ler ise district’lere ayrılmaktadır. Bu yönetime iki kademeli(two-tier) yönetim sistemi denilmektedir. Bu sistemde county yönetimleri birinci kademeyi oluştururken, district yönetimleri ikinci kademeyi oluşturmaktadır.

İngiliz yerel yönetim sistemi geleneksel olarak iki kademeli yönetim sistemine dayanmaktadır. County yönetimleri 1888 yerel yönetimler yasası ile

oluşturulan ve günümüzde de varlığını devam ettiren bir yerel yönetim birimidir. İngiltere genelinde nüfusu 3.5 milyon ile 20.000 arasında değişen 34 County bulunmaktadır. County'ler metropolitan county ve metropolitan olmayan county olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu ayrım 1972 değişikliği ile benimsenmiş ve nüfusu 1milyon ile 2.5 milyon arasında değişen ve nispeten diğerlerine göre gelişmiş olan Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands and West Yorkshire bölgeleri metropolitan county olarak kabul edilmiştir. Bu 6 bölge 36district councilden oluşmaktaydı (Wilson, 2002: 58) Ancak 1982 yılında yapılan değişiklik ile metropolitan county councillors kaldırılmıştır.

District councillors ise 1894 yasası ile oluşturulmuş yerel yönetim birimleridir ve buldukları bölgede kamu hizmetlerinin sunumundan genel yetkili ve sorumlu olan yerel yönetim kuruluşlarıdır.

Tablo 2.1. County ve District Councilerin Görev ve Yetkileri

Görev ve Yetkiler	County Council	District Council
Eğitim	+	-
Konut Yapımı	-	+
Yol Yapımı, Trafiğin Düzenlenmesi, Sokaklardaki Park Yerlerinin Belirlenmesi	+	+
Yolcu Taşıma	+	-
Stratejik Planlama	+	-
Yerel Planlama	-	+
İtfaiye ve Kurtarma Hizmetleri (trafik kazalarında kurtarma hizmetleri)	+	-
Kütüphane Hizmetleri	+	+
Müzelerin Kurulması ve İşletilmesi	+	+
Halkın boş zamanlarını geçirebileceği alanların yapılması (parklar-oyun alanları - eğlence merkezleri gibi)	-	+
Katı Atık Toplama	-	+
Katı Atık Yönetimi	+	-
Tüketicinin Korunması	+	-

Kaynak: Newman, 2009: 75

2.2.2.2. Unitary Otoriteler

County yönetimlerinin yanında, kamu hizmetlerinin daha iyi koordine edilmesi, hesap verilebilirliğin artırılması, hızlı ve etkin bir şekilde karar alınabilmesi ve kamu kaynaklarının daha verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayabilmek için 1992 yılında unitary otoriteler kurulmuştur. (Boyne, 2009: 743) Bunlar buldukları bölgede hizmetlerin yerine getirilmesinde tek başına yetkili ve sorumlu olan, alt birimlere bölünmeyen yerel yönetim birimleridir. Bu sisteme tek kademeli(single-tier) yönetim sistemi denilmektedir. Bu değişiklikle birlikte bazı county'ler district councillorsi ile birleştirilerek unitary otorite haline getirilmiştir. Bazıları ise bir county'nin içinde bulunmakla birlikte district councillorsden farkı; hizmetlerinin yerine getirilmesi sırasında county councillorsle hiçbir bağıntı bulunmamasıdır.2009 itibari ile İngiltere genelinde 56 Unitary otorite bulunmaktadır.

1982 yılında 6 metropolitan county'nin kaldırılması ile birlikte bu county'lerin içinde bulunan 36 district council unitary otorite haline getirilmiştir. Bunlar diğer unitary otoritelerden farklılıklar içermektedir. Bu farklılığı bir örnekle açıklayacak olursak şöyledir: Greater Manchester bir metropolitan county'dir ve Blackburn with Darwen Borough Council, Blackpool Borough Council, Bolton Council, Bury Metropolitan Borough Council, Manchester City Council, Oldham Metropolitan Borough Council, Rochdale Metropolitan Borough Council, Salford City Council, Trafford Metropolitan Borough Council, Warrington Borough Council, Wigan Council, Stockport Metropolitan Borough Council, Tameside Metropolitan Borough Council olarak 12 metropolitan district councilden oluşmaktadır. 1982 yılından önce Greater Manchester county council itfaiye, polis, toplu taşıma hizmetlerinin sunumundan sorumlu olan bir kuruluştur. 1982 yılında ortadan kaldırılması ile birlikte bu yetkiler kurulan bağımsız kuruluşlara devredilmiştir. Bu kuruluşlara '**Joint Board**' denilmektedir. Bu kurulların üyeleri district councillors tarafından, kendi üyeleri arasından seçilmektedir. (Stewart, 2000: 77) Mesela Greater Manchester County Fire Service kurulmuş itfaiye ile ilgili bütün yetki ve sorumluluklar bu kuruluşa devredilmiştir. Diğer bir örnek ise Greater Manchester

Police Authority'dir. Bu kuruluştta metropolitan county içerisinde polisin yetki ve sorumluluklarını yerine getirmektedir. Özet olarak, bu metropolitan districtler unitary otorite olarak kabul edilmesine rağmen, metropolitan olmayan county'ler içindeki unitary otoritelerden farkı şudur: itfaiye, polis, toplu taşıma, eğitim gibi bazı genel yetki ve sorumluluklarını bir üst bağımsız otorite tarafından yerine getirilmektedir.

2.2.2.3. Parish Council

Bu bölümde bahsedilmesi gereken bir yerel yönetim birimi ise parish councillorsdir. İngiltere genelinde 10.000'den fazla parish council bulunmaktadır. Bu councillors sosyal refahın artırılmasında ve vatandaşlık bilincinin geliştirilmesinde önemli role sahiptir. Günümüzde parish councillorsin nüfusu 50 ila 20.000 arasında değişmektedir. Bundan dolayı bu councillors küçük köylerden kısmen büyük şehirlere kadar çeşitlilik göstermektedir. Bazı councillors çok sayıda çalışan istihdam ederken bazıları sadece kısmi zamanlı personel istihdam edebilmektedir. (Godfrey, 2007: 294) Bu councillorsin gelirlerinin büyük bir kısmı o bölgede oturanlardan toplanan vergilerden oluşmaktadır.

Parish councillorsde kararlar o bölgede yaşayan ya da ekonomik ilişkisi olan seçmenler tarafından 4 yılda bir seçilen temsilciler tarafından alınmaktadır. Counciller güncel konular ve plan değişiklikleri hakkında halkı devamlı bilgilendirmek ve halkın görüşleri doğrultusunda kararlar almak zorundadır. Çok önemli konularda alınacak kararlarda referandum yolunda gidilebilmektedir. Ayrıca parish councillors yıllık en az bir kere halk toplantıları düzenlemek ve olağan toplantıların belli bölümlerinde toplantıya katılan vatandaşlara söz hakkı vermek zorundadırlar. (Pearce, 2002: 37)

Görevleri: councillorsin yerel nitelikli olmak şartıyla her türlü hizmeti yerine getirme yetkisi olmakla birlikte belli başlı görev ve yetkileri şunlardır:

- Yerel hizmetlerin yerine getirilmesi için personel istihdam etmek
- Yerel hizmetlerin etkili bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak
- Hizmetlerin sağlanması için arsa almak veya kiralamak

- Vergi toplamak
- Çevreyi korumak
- Turizm desteklemek
- Borçlanmak
- Halkın su ihtiyacını sağlamak için yerel su kaynaklarını kullanmak
- Park alanları ve yürüyüş yolları yapmak

2.2.2.4. Greater London

Londra'nın yönetimi tarih boyunca ülkedeki diğer yerel yönetim birimlerine göre farklılıklar göstermektedir. 1855 yılında Londra'da yerel meclisler tarafından üyeleri seçilen 'Metropolitan Board of Work' kurulmuştur. Bu kurul kanalizasyon, içme suyu sistemlerinin yapımı ve onarımı, temizlik ve aydınlatma gibi bir çok genel hizmetten sorumlu hale getirilmiştir. 1888 yılında county councillorsin kurulması ile birlikte diğer county councillorse kıyasla daha geniş yetki ve sorumluluklara sahip 'London County Council' kurulmuş ve 'Metropolitan Board of Work'un yerini almıştır. Diğer bir değişiklik ise 1963 yılında Greater London Council ve 32 London Borough'un kurulması ile yapılmıştır. (Fenney, 1998: 12)

Bir diğer önemli değişiklik ise 1999 yılında yapılmıştır. Londra'nın yönetim sistemi 1999 yılında yapılan referandum ile değişmiş ve İngiltere için tamamen yeni olan bir sistem benimsenmiştir. Bu değişikliğe göre belediye başkanı halk tarafından seçilecektir. (Hambleton, 2004: 479) Daha önce belediye başkanı meclis üyeleri arasından meclis tarafından seçilmekteydi. Birde Greater London Council'in adı Greater London Authority olarak değiştirilmiştir.

London Authority kurumsal yapı olarak Belediye başkanı ve meclisten oluşmaktadır. Belediye başkanının yerel politikaları hazırlamak, bütçeyi hazırlamak, koordinasyonu sağlamak, üst düzey görevlileri atamak, gibi görevleri bulunmaktadır. Meclisin ise belediye başkanını denetlemek, bütçeyi onaylamak veya değişiklikler yapmak(değişiklik ancak 2/3 çoğunlukla yapılabilmektedir), belediye başkanına gerektiği zaman danışmanlık yapmak, bazı üst düzey yöneticilerin atanması sırasında

belediye başkanına teklifte bulunmak, Londralıları temsil etmek gibi yetki ve sorumlulukları vardır.

Greater London Authority'e bağlı Transport for London, London Development Agency, Metropolitan Police Authority, London Fire and Emergency Planning Authority bulunmaktadır. Bunlar kendi alanları ile ilgili hizmetlerin sunumunda Londra genelinde sorumludur.

Londra'da ayrıca yerel hizmetlerin sunumunda yetki ve sorumluluğu olan City of London ve Borough'lar bulunmaktadır. City of London ve 32 Borough council konut yapımı, eğitim, yerel planlama katı atık toplama, çevrenin korunması, vergi toplama gibi bir çok yetki ve sorumluluğu yerine getirmektedir.

Sonuç olarak, İngiliz yerel yönetimlerinin genel görünümü, bu zamana kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu karmaşıklığın nedeni yerel yönetim kanunları yerel yönetimlerin yapısı ile ilgili genel kuralları açıklamakla yetinmektedir ve yerel yönetimler bunlardan kendisine uygun olanı seçebilmektedir. Buda yerel yönetimlere yönetim açısından çok büyük esneklik sağlamaktadır. Yerel yönetimler sunacağı hizmetleri, iç yapılarını, halktan toplayacağı verginin miktarını kendileri rahatça belirleyebilmektedir.

Bu karışıklığa rağmen modern yerel yönetimler çift-kademeli county yönetimleri, tek-kademeli unitory otoriter ve Greater London yönetimi olarak üçe ayrılmaktadır. Birde tarih boyunca hep varılmış olan parish ve town councillors bulunmaktadır. Bu councillors İngiliz yerel yönetim sisteminin temel taşı oluşturması ve yerel demokrasi bilincinin yaygınlaştırılması açısından tarih boyunca önemini kaybetmemiştir.

2.2.3.Yerel Yönetim Organları

İngiltere'de yerel yönetimlerin organları benimsemiş oldukları sisteme göre değişiklik göstermektedir. 2000 yılında çıkartılan Yerel yönetimler yasasına göre yerel

yönetimler, kabine modeli(Cabinet Model) belediye başkanı- kabine modeli(Mayor-Cabinet Model), belediye başkanı-meclis yöneticisi modellerinden (Mayor-Council Manager Model) birini benimseyebilirler. Nüfusu 85.000 altında olan yerel yönetim modelleri bu sistemlerden birini benimseyebileceği gibi kendilerine uygun bir sistemi de kabul edebilirler. Bunlara ek olarak Londra içinde ayrı bir sistem benimsenmiştir.

2.2.3.1. Kabine Modeli(Cabinet Model)

Bu modeli benimseyen yerel yönetimlerde kabine yürütme organını meclis ve encümende karar organını oluşturmaktadır. Kabinenin lideri meclis tarafından kendi üyeleri içinde seçilmektedir ve istenildiği takdirde her zaman geri çağrılmaktadır. Kabine ise kabine lideri ve meclis tarafından seçilmektedir. Kabine üyelerinin ne kadarının meclis tarafından ne kadarının başkan tarafından atanacağı yerel yönetimden yerel yönetime değişiklik göstermektedir. (Rao, 2003: 5) Bu yöntemde kabine lideri tüzel kişiliğin başı temsilcisidir. En önemli görevleri bütçeyi hazırlamak, politika taslakları oluşturmak, yönetimle ilgili her türlü kararı almak ve kabinenin belli üyelerini atamak. Kabinedeki üye sayısı her meclis kendisi belirlemektedir. Kabinenin en önemli görevi politikaları uygulamaktır. Kabine lideri istediği takdirde yönetimle ilgili kararlarını kabineye devredebilir.

Karar organları ise meclis ve encümendir. Meclis o bölgede oturan halk tarafından 4 yıllığına seçilmektedir. Meclisin görevleri bütçeyi onaylamak, politika taslaklarını onaylamak, kabine liderini ve kabine üyelerinin bazılarını atamak. Encümen ise belirli sayıdaki meclis üyesinden oluşmaktadır. Encümenin en önemli görevleri bütçede ve politika taslaklarında değişiklik yapmak, seçmenleri temsil etmek, kabineyi denetlemek. (Hambleton, 2004: 478)

2.2.3.2. Belediye Başkanı – Kabine Modeli (Mayor-Cabinet Model)

Bu modelde belediye başkanı ve meclis halk tarafından direkt seçilmektedir. Yetkiler belediye başkanı ve meclis arasında paylaştırılmaktadır. Bu modelde yürütme organı belediye başkanı ve kabine iken, karar organı meclis ve encümendir.

Bu modelde belediye başkanı tüzel kişiliği temsil etmek, bütçeyi hazırlamak, politika taslaklarını hazırlamak, yürütme faaliyetini yerine getirmek, kabineyi atamak görevini üstlenirken, kabine belediye başkanının gözetimi altında politikaları uygulamak ve başkanın vermiş olduğu görevleri yerine getirmekle sorumludur. Kabine tek bir partiden oluşabileceği gibi duruma göre birçok partiden de oluşabilmektedir. (Rao, 2003: 5)

Karar organı olan meclis bütçeyi onaylamak, politika taslaklarını onaylamak görev ve yetkilerini yerine getirirken, encümen bütçe ve politika taslaklarında değişiklik yapmak, seçmenleri temsil etmek, yürütme organını denetlemekle görevlidir. (Hambleton, 2004: 477)

2.2.3.3. Belediye Başkanı – Meclis Yöneticisi Modeli (Mayor – Council Manager Model)

Bu modelde de belediye başkanı ve meclis halk tarafından seçilmektedir ve yetki ayrımı oldukça belirgindir. Ancak bunu belediye başkanı - kabine modelinden en önemli ayrımı yerel yönetimlerin üst düzey memurlarına yönetime aktif olarak katılma olanağı sağlamasıdır. Bu modelde yürütme organı belediye başkanı ve meclis yöneticileri arasında paylaşılmaktadır. Belediye başkanı tüzel kişiliği temsil etmek ve politikaların genişletilmesini sağlamakla görevli iken meclis yöneticileri belediye başkanının gözetimi ve denetimi altında bütçeyi hazırlamak, politika taslaklarını hazırlamak, politikaları uygulamak ve hizmetlerin etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlamakla görevlidir. Bu sistem konunun uzmanı olan profesyonel yöneticilerin karar alma sürecine aktif olarak katılmalarına olanak sağlaması açısından oldukça önemlidir. (Feiock, 2003: 616) Meclis ve encümenin görev ve yetkileri belediye başkanı-kabine modeli ile aynıdır.

2.2.3.4. Büyük Londra Yönetimi(Greater London Authority)

Bu yöntem kabine yöntemine benzemekle beraber bazı farklılıkları vardır. Meclis 25 üyeden oluşmaktadır. Meclisin 14 üyesi oluşturulan alt bölgelerden sadece

o bölgede oturanların oyu ile seçilirken, 11 üye tüm Londra'yı temsilen Londra'luların genelinin oyuyla seçilmektedir. Bundan dolayı Londra'lar üç değişik oy kullanmaktadır. Birincisi belediye başkanı seçimi, ikincisi alt bölgelerden gelecek üyeleri seçimi, üçüncüsü ise Londra temsil eden üyeleri seçimi içindir. Bir diğer farklılık ise Büyük Londra yönetimi aynı zamanda bir bölge kuruluşudur. Londra bölgesinin yönetiminden de sorumludur. Son olarak itfaiye ve ilk yardım planlama otoritesini, toplu taşıma kurumunu, kalkınma ajansı ve polis otoritesini bünyesi de barındırması açısından diğerlerinden farklıdır. (Hambleton, 2004: 478)

Organların görev ve yetkilerine gelecek olursak, belediye başkanı bütçeyi hazırlamak, politika taslakları belirlemek, kabineyi atamak, yukarıda bahsettiğimiz kalkınma ajansı, polis otoritesi gibi bölgesel kuruluşların üst düzey yöneticilerini atamak, bölgedeki tüm kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak ve gerekli gördüğü takdirde Büyük Londra Otoritesi adına konuşmak gibi görev ve yetkileri yerine getirmektedir. Meclis ise belediye başkanını denetlemek, bütçeyi onaylamak, gerekli gördüğü takdirde 2/3 çoğunlukla bütçede değişiklik yapmak, Londralıları temsil etmek, bölgesel kuruluşların kurullarına üye seçmek, belediye başkanına danışmanlık yapmak, gerekli gördüğü konularla ilgili inceleme ve araştırma yapmak gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

2.2.4. Yerel Yönetim Organlarının Seçilmesi

İngiltere'de yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına gelirken, yürütme organları için iki farklı sistem uygulanmaktadır. Birincisi yürütme organının meclis tarafından, meclis üyeleri arasından seçildiği yöntem, ikincisi 2000 yılında çıkarılan yerel yönetimler yasası ile uygulamaya konulan ve yürütme organının halk tarafından seçildiği yöntemdir. İkinci sistemin benimsenmesinin amacı; hesap verilebilirliğin arttırmak, politik liderlik oluşturmak ve sorumluluğun kimde olduğunun belirlemektir. (Copus, 2008: 592-593) Kanun çıktıktan sonra 37 yerde referandum yapılmış ve London, Bedford non-metropolitan district, Doncaster metropolitan borough, Hackney London borough, Hartlepool unitary authority, Lewisham London borough, Mansfield non-metropolitan district, Middlesbrough

unitary authority, Newham London borough, North Tyneside, Stoke-on-Trent, Torbay, Watford seçilmiş belediye başkanı sistemini benimsenirken, 24 yerde referandum sonucunda seçilmiş belediye başkanı sistemi rededilmiştir.

Uygulanan seçim sistemine gelecek olursak; İngiltere’de yerel yönetim organlarının seçiminde dar bölge çoğunluk sistemi (plurality veya first-pass-the-post) uygulanmaktadır. Bu sistemde seçim bölgesi her biri bir aday çıkarabilecek alt bölümlere ayrılmaktadır. Bu bölümde en çok oyu alan aday meclis üyesi seçilmektedir. Bu sistemin faydaları şu şekilde sıralanabilir:

Bu sistem sayesinde seçimlerden bir parti meclis üyelerinin çoğunluğunu kazanabilmekte ve bu şekilde yönetimde istikrar sağlanmaktadır.

- Her bir bölgeden bir meclis üyesi seçildiği için meclis üyeleri ile seçmenler arasındaki bağ daha güçlü olmaktadır.
- Radikal parti ve düşüncelerin etkisi azaltılabilmektedir.
- Anlamak ve uygulamak açısından oldukça kolay bir sistemdir.

Bu faydaların yanında çoğunluk sisteminin şu sakıncaları da bulunmaktadır:

- Alınan oy ile kazanılan sandalye arasında aşırı fark olabilmektedir. Buda temsilde adaletsizlik meydana getirmektedir.
- Etkili bir muhalefet oluşmasını engellemektedir.
- Seçmenlerin oylarının boşa gitmesine neden olmaktadır. Buda seçmenlere sonucu değiştiremeyecekleri düşüncesi verdiği için katılımı azaltmaktadır.
- Bu sistemde fikirlere ve etnik gruplara yeteri kadar temsil hakkı tanınmamakta, iki parti seçimlerden galip çıkmaktadır. (Game, 2002: 42)

Seçimlerin kaç yılda bir yenilendiği, kimlerin oy kullanabileceği, oy kullanma usulleri, ve kimlerin meclis üyeliği için aday olabileceğine gelirsek; Seçimler Londra’da ve County Counciler de 4 yılda bir yenilenmektedir. District Council ve Unitary Otoriteler ise seçimleri 4 yılda bir yenileyebilecekleri gibi, her yıl meclis üyelerinin 1/3’nün yenilendiği sistemde benimsenebilmektedir. (Stewart, 2000: 35)

Hangi sistem uygulanırsa uygulansın seçimler mayısın ilk Perşembe günü yapılmaktadır. 18 yaşını doldurmuş hükümlüler hariç, her İngiliz vatandaşı oy kullanabilmektedir. Yerel seçimlerde oy kullanabilmek için ilk başta seçmen kütüğüne kaydolmak gerekmektedir. Seçimler sabah saat yedide başlamakta akşam saat dokuzda sona ermektedir. Seçim günü resmi tatil ilan edilmemektedir. Seçimlerde bizzat gidip oy kullanmak esas olmakla beraber son yıllarda katılımın artırılması için vekâlet ve posta yoluyla oy kullanmakta mümkündür. Bu yolları kullanmak için daha önceden mazeretle birlikte seçim kuruluna başvurmak gerekmektedir. Posta yoluyla oy kullanmada ise oy pusulasının seçim sayımları başlamadan önce seçim kurulunun elinde olması gerekmektedir.

Meclis üyeliğine aday olmak için, 21 yaşını doldurmuş olmak, İngiltere ve İrlanda vatandaşı olmak, aday olduğu bölgede en az 12 ay süredir oturuyor veya çalışıyor olmak, mahkûmiyeti olmamak, iflas etmemiş olmak, meclis üyesi aday olduğun meclisin ücretli çalışanı olmamak gibi şartlar bulunmaktadır. Aday olabilmek için 2001 yılı seçimlerine göre 245 pound artı her kayıtlı seçmen için 4.7 poundu önceden seçim kurullarına yatırmak gerekmektedir. (Game, 2002: 45)

Son olarak seçimlere katılım noktasında ise özet olarak şunları söyleyebilir. Geleneksel teoriler eğitim seviyesi arttıkça ve bilgiye ulaşmak kolaylaştıkça katılım oranının artacağını savunmaktadır. Ancak bu tez gelişmiş batılı ülkeler için geçerli değildir. 1990 yılından sonra endüstrileşmiş batılı ülkelerde katılım oranlarının azaldığı gözlenmektedir. (Berry, 2004: 270) Bu sorun İngiltere’de daha belirgin olarak kendini göstermektedir.

İngiltere’de yerel seçimlere katılım, Hollanda, Danimarka, İsviçre ve Fransa gibi Avrupa Birliği ülkeleri ile kıyaslandığı zaman, oldukça azdır. Mesela Fransa’daki yerel seçimlere katılım oranı %25 civarında İngiltere katılım oranından fazladır. (Frandsen, 2002: 859-860) Hatta İngiltere’de bazı şehirlerde katılım %30’ların bile altında kalmaktadır. Örneğin Sheffield’ da katılım oranı 2003 seçimlerinde %28 oranında gerçekleşmiştir. Katılım oranlarının oldukça düşük olması hükümeti ve parlamentoyu bu noktada tedbirler almaya zorlamaktadır.

Hükümet tarafından yapılan ve tartışmaya açılan araştırmada seçimlerde katılımı arttırmak için şunlar önerilmektedir: (Fenney, 1998: 87)

- Seçmenleri oy kullanmaları yönünde zorlamak yerine seçimlerinin tanıtımının yapılması
- İsimlerinin seçmen listesinde görülmesini istemeyen seçmenler için gizli kayıt sisteminin geliştirilmesi
- Seçim sandıklarının halkın yoğun olarak bulunduğu iş yerlerine, süpermarketlere, okul ve kolejlere kurulması
- Oy kullanma süresinin bir günün belli bir dilimi ile sınırlı tutulmaması ve iki veya üç güne çıkarılması
- Elektronik oylama sistemine geçilmesi

Sonuç olarak yerel seçimler açısından en büyük problem katılım oranının düşük seviyelerde kalmasıdır. Bu noktada tedbirler alınmasına rağmen istenilen seviyede bir katılım sağlanmaktadır. Bunda daha öncede belirttiğimiz gibi uygulanan dar bölge çoğunluk sisteminin etkisi büyüktür. Seçmen sonucu değiştirmeyeceğini düşündüğü için sandık başına gitmemektedir.

2.2.5. Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı

Yerel demokrasiyi geliştirmek ve uygulanmasını sağlamak, günümüzde gerek uluslar arası boyutta gerekse ülke politikaları ölçeğinde tartışılan önemli bir konudur. Klasik ve yaygın katılım biçimi olan seçimlerde oy kullanma, çağdaş demokrasilerde yönetimlerin meşruiyet sorununu çözmeye yetmemekte ve toplumsal grupların gereksinimlerini karşılamada yetersiz kalmaktadır. Bundan dolayı demokrasinin işlerlik kazanması ve sürdürülmesi, daha çok halk katılımının artırılması ile mümkün olabilmektedir (Pustu, 2005: 126). Ancak bu katılımın boyutu ülkeden ülkeye değişmektedir. Arnstein bunu katılım merdiveni(ladder of participation) teorisinde şu şekilde açıklamaktadır: katılım, hiç katılımın olmadığı en alt basamaktan, tüm kontrolün halkın elinde olduğu en üst basamak arasında değişmektedir. (Goberman,

2008: 275). Bu bölümde genel olarak İngiltere’de uygulanan halk katılımı yöntemleri anlatılacaktır.

2.2.5.1. Halk Jürisi

Katılımı sağlamada uygulanan yöntemlerden bir tanesi Halk Jürileri yolu ile katılımın sağlanmasıdır. Bu yöntem deliberative democracy (müzakereci demokrasi) en önemli prensiplerinden biridir. Müzakereci demokrasiye göre; liberal demokrasi özellikle azınlık hakları, cinsiyet ayrımcılığı, etnik farklılıklar ve kültürel sorunlar gibi konularda liberal demokrasi çağımızın getirdiği sıkıntıların yükünü taşıyamamaktadır. Liberal demokrasinin çoğunluğa dayalı siyasal süreçleri ve liberal demokratik politikalar, kadınların kamu ve özel alanda çıkarlarını geliştirmede etkisiz kalmakta, çalışma yerlerinde ve siyasal alanda sistematik olarak ayrımcılığa uğrayan etnik azınlıkların sıkıntılarını giderememekte, farklı alt toplumsal grupların kültürel kimliğini koruyamamaktadır. Onun bütün bu başarısızlıkları beraberinde getirdiği pek çok eleştiriyle birlikte süreç içinde yıpranmasına yol açmıştır. Müzakereci demokrasinin liberal demokrasiden ayrılan önemli bir yönü şudur: Müzakereci demokrasiye göre yasanın meşruiyeti, onun çıkarları sadece dengeli bir şekilde temsil etmesine değil, yasanın ondan etkilenen herkes tarafından mantıklı olarak kabul edilmesine bağlıdır. Mantıklı kabul edilebilirlik ise ancak serbest ve açık bir müzakere şartları içinde sağlanır. (Sitembölükbaşı, 2005: 142)

Peki bu yöntemde halk jürisi nasıl oluşturulacaktır ve bu jüri karar alma sürecinde ne kadar etkili olacaktır ve bu sistemin avantajları ve dezavantajları nelerdir. Bu yöntemde halk jürisini oluşturma görevi genelde üniversiteler gibi tarafsız bir kuruma verilmektedir. Üniversite 12 veya 16 kişiden oluşan bir jüri oluşturmaktadır. Halk jürisi oluşturulurken halkın her kesimden(etnik azınlıklar, kadın örgütleri ve alt gelir gruplarının gibi) temsilcinin bulunması gerekmektedir. Halk jürisine seçilen üyelerinin ortak özellikleri konu ile ilgili bilgilerinin olmamasıdır. Bu üyelere konunun uzmanları tarafından dersler verilmekte ve yapılması düşünülen değişikliğin olumlu ve olumsuz yönleri anlatılmaktadır. Ayrıca katılan üyelere katılımları karşılığında para verilmektedir. Aylarca süren

bilgilendirmeden sonra jüri tarafından bir rapor hazırlanmakta ve meclise sunulmaktadır. Aynı zamanda bu rapor halka duyurulmaktadır. Meclis bu raporun aksi yönünde karar alabilme hakkı bulunmakla birlikte ancak nitelikli bir çoğunlukla yapabilmektedir.

Sonuç olarak; bu sistemin en önemli avantajı katılımın halkın her tabakasına yaymaya çalışmasıdır. Etnik azınlıklara ve alt gelir gruplarına da jüri üyeliği vererek sisteme dahil olmaları sağlanmakta ve onlarında düşüncelerinin önemli olduğu vurgulanmaktadır. Sistemdeki en büyük sorun ise karar alma sürecinin oldukça yavaş işlemsidir. Konu hakkında hiçbir bilgisi olmayan kişilerin bilgilendirilmesi ve konu hakkında öneriler sürebilecek hale gelmesi aylarca sürmektedir. Aynı zamanda tamamen değişik toplumsal gruplardan gelmiş kişilerin ortak bir payda etrafında birleşip bir karara varması da oldukça zor bir olaydır. Bunlara ek olarak oldukça pahalı bir yöntemdir. Katılan üyelere verilen paralar ve jüri üyelerini bilgilendirmek için konunun uzmanlarına verilen paralar önemli bir yekûn tutabilmektedir. Bundan dolayı bu yöntem sürekli uygulanabilecek bir yöntem olmamakla birlikte, İngiltere’de yerel yönetimler tarafından halkın genel hayatını etkileyen önemli plan değişiklikleri ve yatırımlar gibi konularda uygulanmaktadır.

2.2.5.2. Halk Paneli(Citizen Panel)

Bu yöntemde halk katılımını sağlanması bakımında sıkça kullanılan bir yöntemdir. Bu yöntem iki değişik şekilde uygulanmaktadır; birincisi ve genellikle kullanılanı o bölgede oturanların tamamını temsil ettiği varsayılan belli sayıda kişi(sayı 500 ila 7000 arasında değişebilmektedir) tespit edilmektedir. Bu kişilerin görüşleri anket yoluyla belirlenmekte ve karar alma sürecinde dikkate alınmaktadır. İkinci yöntem ise halkın her grubunu temsil ettiği varsayılan birkaç bin kişi birkaç günlüğüne (genellikle en fazla bir hafta sürmektedir) bir veya birden fazla politik konu hakkında bir şeyler öğrenmek ve sonunda kendi düşüncelerini ortaya koymak için bir araya gelmesidir. (Brown, 2006: 204). Panelin sonunda karar alma sürecinde göz önünde bulundurulacak bir rapor hazırlanmaktadır.

İngiltere’de bir çok yerel yönetim tarafından uygulanan bu sistemin daha iyi anlaşılabilmesi için Norfolk Citizen Panel ayrıntılı bir şekilde incelenecektir. Bölgede bulunan 9 yerel yönetim kurumunun bir araya gelerek oluşturduğu ve 7000 üyesi olan bir paneldir. Panel üyeleri her iki yılda bir değişmektedir. Yeni üyelerin seçimi bölgede oturan 70.000 kişiye gönderilen anketler sonucunda bağımsız bir şirket olan Market Research Company tarafından belirlenmektedir. Üye seçiminde dikkat edilmesi gereken en önemli konu, üyelerin iyi organize olmuş menfaat grupları yerine sıradan halk içinden seçilmesidir. (Rippe, 1999: 78) Bu şirket tarafından hazırlanan anketler panelin 7000 üyesine gönderilmekte ve üyelerden yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerin derecelendirilmesi istenmekte aynı zamanda yapılması düşünülen değişiklikler hakkında görüşleri sorulmakta veya yapılmasını istedikleri değişiklikleri bildirmeleri istenilmektedir. Araştırma şirketi almış olduğu anket sonuçlarını değerlendirmekte ve sonuç raporunu hazırlayıp hem yerel yönetimlere sunmakta hem de halka duyurmaktadır. (<http://www.norfolkcitizenspanel.org/consumption>, 02.07.2009)

Sonuç olarak; halk paneli halkın karar alma sürecine dahil edilmesi (Blake, 2004: 1122) ve aynı zamanda doğrudan demokrasi örneği (halkın bir araya gelerek yerel konularla ilgili bilgi ve düşüncelerini serbestçe söyleyebilmesine imkan veren bir sistemdir) olması açısından büyük önem arz ederken (Rippe, 1999: 84), yerel halkın düşüncelerinden oluşan sonuç bildirgesinin karar alma sürecinde ne kadar etkiliği olacağına belirsiz olması ve panelin halkın her kesimini temsil ettiği varsayımının sağlam temellere oturmuyor olması bakımından eleştirilmektedir.

2.2.5.3. Halka Açık Toplantı(Public Hearings)

Yerel yönetimlerin gerek gördüğü takdirde yapılacak değişiklikler ile ilgili halkı bilgilendirmek ve halkın görüşünü almak için düzenlemiş olduğu ve tüm halkın katılımına açık toplantılardır. Genelde bu toplantılara konunun uzmanları, menfaat grupları ve sivil toplum örgütleri katılmaktadır. Bireysel katılım yeterli seviyede gerçekleşmemektedir. (Hampton, 1999: 170) İngiltere’de birçok yerel yönetim kuruluşu bu yöntemi kullanmaktadır. Mesela Leicestershire County Concil ve

Leicester City Council katı atık yönetimi alanında yapacağı değişiklikler ve bu alanda yapılacak yatırımlardan halkı bilgilendirmek ve halkın düşüncelerini almak için 3 mart 2009 ile 6 mart 2009 tarihleri arasında halka açık toplantı düzenlemiştir. (www.leics.gov.uk/wdf_and_mdf_public-hearing_public_notice.doc, 02.07.2009) Ek olarak Sheffield city council her yıl geleneksel olarak vergi bütçesini belirlemeden önce halka açık toplantı düzenlemekte ve bu toplantıdan çıkan sonuç bildirisini halka duyurmakta ve karar alma sürecinde de göz önünde bulundurmaktadır.

Bu yöntem de dikkat edilmesi gereken en önemli nokta şudur: toplantıya genelde iyi organize olmuş menfaat grupları katıldığı için kendi düşüncelerini halkın düşünceleri gibi gösterip, kendi fikirleri yönünde karar alınmasını sağlayabilirler. Diğer taraftan halkı bilgilendirmek ve düşünceleri almak noktasında oldukça basit ve masrafsız bir yöntemdir.

2.2.5.4. Herkese Açık Davet(Open House)

Belirli gün ve saatlerde daha önceden belirlenen bir yerde, isteyen herkesin gelebildiği ve yerel yönetim görevlileri ile görüşebildiği, sorunlarını ve kaygılarını dile getirdiği bunlara ek olarak oluşturulan küçük tartışma guruplarına katıla bildiği bir yöntemidir. Bu yöntemle halkın ihtiyaç duyduğu bilgiye kolayca ulaşabilmesi, kaygılarını sorumlulara rahatlıkla ulaştırabilmesi ve yerel yönetimlerin iş ve işlemlerinde şeffaflığın sağlanması amaçlanmaktadır. İngiltere’de nerdeyse her yerel yönetim birimi tarafında uygulanan bir sistemdir. Londra gibi büyük yerel yönetim birimlerinde her gün ulaşılabilen bu sistem daha küçük yerel yönetim birimlerinde haftanın belli günü veya günleri ile sınırlı kalmaktadır.

3.5.5. Referandum

Referandum yöntemi kararın halk tarafından verilmesine olanak sağlaması bakımından oldukça önemlidir. Referandumu kompleks ve çok yönlü değişiklikler uygulamak oldukça zordur. Referandum herkesin rahatça anlaması bakımından evet ve hayır olarak iki sorudan oluşması uygulama açısından yarar sağlamaktadır.

Referandum yöntemini kararın halk tarafından verilmesine olanak sağlaması yönünden önemli olmakla beraber, eğer katılım az olursa gerçekte çoğunluğu temsil etmeyen görüş kabul edilebilmektedir. (Fıshkın, 2000: 657) Ayrıca oldukça pahalı bir yöntemdir. Bilgilendirme programları ve referandumun sürecinin başlangıcından sonuna kadar olan aktiviteler, referandumun büyüklüğüne göre değişmekle beraber, yüz binlerce dolara mal olabilmektedir. Bundan dolayı referandumların genel veya yerel seçimlere denk getirilmesi sağlanmaktadır. (McDaniels, 1996: 248) Son olarak temsilî demokrasinin uygulandığı modern toplumlarda her alınacak kararın halka sunulması da uygulamada imkansız olduğu gibi pratikte değildir. (Rowe, 2000: 21) Referandum yöntemi İngiltere’de çok önemli değişiklikler esnasında uygulanan bir yöntemdir.

İngiliz hükümeti 1997 yılında yerel yönetimleri modernize etmek seçilmiş bölge meclisi ve belediye başkanı sistemi benimsemiştir. Ancak kararın referandum yoluyla kabul edilmesini istemiştir. (Diamond, 2003, s. 106) Kanun çıktıktan sonra 37 yerde referandum yapılmış ve London, Bedford non-metropolitan district, Doncaster metropolitan borough, Hackney London borough, Hartlepool unitary authority, Lewisham London borough, Mansfield non-metropolitan district, Middlesbrough unitary authority, Newham London borough, North Tyneside, Stoke-on-Trent, Torbay, Watford seçilmiş belediye başkanı sistemini benimsenirken, 24 yerde referandum sonucunda seçilmiş belediye başkanı sistemi reddedilmiştir. Genelde İngiliz hükümeti benimsenmesini istediği önemli değişikliklerde referandum yolu ile halka danışmaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimlerde almak istedikleri kararlarda istedikleri takdirde referanduma gidebilmektedir.

2.2.5.6. Diğer Katılım Yolları

2.2.5.6.1. Anket

Belirli politik konularda halkın düşüncesini öğrenmek için kullanılan bir yöntemdir. Bu yöntemde halkın genelini temsil ettiği varsayılan bir grup seçilir ve yapılacak değişikliklerle ilgili veya sunulan hizmetlerle alakalı görüşlerine

başvurulur. Anket telefonla, posta yoluyla veya yüz yüze yapılabilir. Anket halkın düşüncesinin sistematik ve gerçeğe yakın bir şekilde analiz edilmesine olanak sağlaması bakımından oldukça önemlidir. (Hampton, 1999: 171) Soruları iyi hazırlanmış ve denekleri özenle seçilmiş bir anket büyük bir oranda halkın düşüncesini yansıtabilir. İngiltere’de yerel yönetimler sunulan hizmetler karşısında halkın memnuniyetini ölçmek, yapılacak değişiklikler ilgili halkın düşüncesini öğrenmek için anket yolunu kullanmaktadırlar. Mesela Birmingham City Council çevrenin korunması ve katı atık yönetimi hakkında ayrıca sunulan hizmetlerden halkın memnuniyeti noktasında anketler düzenlemekte ve sonuçlarını halka duyurmaktadır. (www.public-standards.gov.uk, 06.09.2009)

2.2.5.6.2. Odak Grupları(Focus Group)

Odak grupları halkın fikir ve düşüncelerini ölçmede oldukça faydalı olan bir yöntemdir. Grup halkı temsil ettiği düşünülen 6-12 kişiden oluşmaktadır. Üyeler belirli gün ve zamanlarda bir araya gelerek konu üzerindeki düşüncelerini açıkça dile getirmekte ve günlerce süren tartışmalardan sonra ortak bir rapor hazırlanmaktadır. Örneğin Sheffield City Council Abbeydale Grange ortaokulunda eğitim ve öğretimin daha iyi yerine getirilmesi için yapılacak değişikliklerle ilgili o okulda çocuğu bulunan velilerden odak grubu oluşturmuş ve onlardan yapılmasını istedikleri yenilikleri bildirmesi istenmiştir. Grup tarafından hazırlanan rapor City Council’e sunulmuş ve karar alma sürecinde genel olarak göz önünde tutulmuştur. (<http://www.sheffield.gov.uk/education/plans-partnership-consultation/consultation/abbeydalegrange>, 06.09.2009). Eğitimden sağlık hizmetlerine, çevrenin korunmasından sosyal hizmetlerin sunumuna kadar birçok alanda yerel yönetimler halkın görüşünü almak için odak grupları oluşturmaktadır.

2.2.6. Yerel Yönetimlerde Mali Yapı

İngiltere’de XIII. Yy.’dan 1980’e kadar yerel yönetim vergisi sadece varlık vergisinden oluşmaktaydı. Bu vergi yerli varlık ve yabancı varlıkları elinde tutanlardan belli bir oranda alınmaktaydı. İngiltere’de yerel yönetimlerin daha özgür

olmalarının sebebi tarihten beri küçük yerleşim yerlerinin önemli ticaret hacmine sahip olmasıdır. Bu küçük yerleşim yerleri bu nedenle kendi mali sistemlerini kurabilmiş ve vergiler toplayabilmiştir. (Türkoğlu, 2009: 29)

2.2.6.1. Öz Gelirler

2.2.6.1.1. Vergiler

İngiltere’de yerel yönetimler council tax ve business rate olmak üzere iki tür vergi gelinine sahiptir. Emlak vergisi niteliği taşıyan council tax hertürlü yerel yönetim birimi tarafından tahsil edilebilmektedir. Ancak, council tax’ın tahsil edilmesinde farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin; iki basamaklı metropoliten olmayan yapıda, council tax’ı county adına district’ler tahsil etmekte iken, metropoliten alanlarda metropoliten districtler, Londra’da ise boroughlar tahsil etmektedir. (Arıkboğan, 2004: 65)

2.2.6.1.2. Council Tax

İngiltere’de gayrimenkul vergileri (Property Tax) ilk olarak 1960 yılında uygulanmaya başlanmıştır. Yönetimi ve toplanması kolay buna karşılık kaçınılması zor olan bu tür vergiler yerel yönetimler açısından oldukça avantajlı vergilerdir. Bu vergiler gelire ve hizmetle ilişkilendirilemeyen, dolayısıyla azalan oranlı bir yapıya sahip olduklarından yaygın olarak eleştirilmekteydi. 1990 yılına kadar uygulanan emlak vergisi kaldırılıp yerine her kişinin belirli bir oranda ödeyeceği vergi türü olan toplumsal vergi (community Charge-poll tax- kelle vergisi) sistemi getirilmiştir. Buna göre her yerel yönetim birimi o bölgede ikamet edeceklere tahakkuk ettirilecek toplam vergi miktarını belirlemekteydi ve bu toplam miktar o bölgede oturan mükellef sayısına bölünmekteydi. Böylece bir kişiye tahakkuk edecek vergi miktarı belirlenmekte ve hanede oturan kişi sayısına göre o haneye uygulanacak vergi miktarı değişmekteydi. (Rosenthal, 1999: 63) Ancak sistem verginin toplanmasının pahalı ve zor olması aynı zamanda elde edilen gelire göre eşitliği gözetmediğinden dolayı toplumun geneli tarafından eleştirilmekteydi. (Jones, 2006: 221). Daha sonra

yapılan değişiklik ile tahakkuk edilecek vergide konutun değeri esas meclis vergisi (Council Tax) sistemi benimsenmiştir. Bu sisteme göre İngiltere'deki evler piyasa değerine göre A-H sekiz katogoriye ayrılmıştır. Kotogoriler aşığadaki tablodanda görüldüğü üzere fiyata göre artan bir oran izlemektedir. D bandı 1 kabul edilmekte üstünde kalanlar daha fazla vergiye tabi tutulurken altında kalan kategoriler daha az vergiye tabi tutulmaktadır. En alt dilim ile üst dilim arasında yaklaşık 3 kat fark bulunmaktadır. Ev fiyatları merkezi hükümet tarafından piyasa fiyatları esas alınarak belirlenmektedir.

Tablo 2.2. İngiltere'de Yerel Vergilere Esas Olan Tahakkuk Oranları

Band	Value	Ratio	Ratio As %	Average
A	up to £40,000	6/9	67%	£845
B	£40,001 to £52,000	7/9	78%	£986
C	£52,001 to £68,000	8/9	89%	£1,127
D	£68,001 to £88,000	9/9	100%	£1,268
E	£88,001 to £120,000	11/9	122%	£1,550
F	£120,001 to £160,000	13/9	144%	£1,832
G	£160,001 to £320,000	15/9	167%	£2,113
H	£320,001 and above	18/9	200%	£2,536

Kaynak: http://en.wikipedia.org/wiki/Council_Tax adresinden alınmıştır.

Yerel vergiler oldukça önemli bir gelir kaynağıdır. Council tax yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin yaklaşık %25'ni oluşturmakta ve 2008 yılı verilerine göre İngiltere genelinde 24.759.000.000 milyar pound gelir elde edilmiştir.

2.2.6.1.3. Hizmet karşılığı alınan ücretler

Gayrimenkul kiralari, toplu taşımacılık, müze, yüzme havuzu gibi yarı ticari nitelik taşıyan hizmetlerden elde edilen gelirlerdir. Burada amaç kar elde etmek değil, en azından hizmet maliyetinin bir kısmını karşılamaktır.

2.2.6.1.4. Tek tip iş vergisi(business rate)

Bu vergi çeşidi ticari ve sanayi tipi gayrimenkuller üzerinden alınan bir çeşit ticari kazanç vergisidir. Konutlar kullanım amaçlarına göre perakende satış yapılan binalar, depolar, fabrikalar, ofisler ve diğerleri olarak ana kategorilere ayrılmaktadır ve buna göre vergilendirme yapılmaktadır. Tarihsel gelişimine bakacak olursak, 1990 yılına kadar ticari amaçlı kullanılan konutlara uygulanan vergi miktarı yerel meclisler tarafından belirlenmekteydi ve aynı nitelikte iş yapan ve aynı gelir ve gidere sahip olan işletmeler arasında bile bölgeler arasında büyük ölçüde farklar olabilmekteydi. Bundan dolayı 1990 yılında uygulanacak vergi oranı merkezi hükümet tarafından belirlenmeye başlanmış ve bu farklılıklar ortadan kaldırılmıştır. (Bond, 1999: 24) Aynı zamanda Merkezi hükümet tarafından kurulan Değerleme Ofisi Ajansı(Valuation Office Agency) ülke genelinde vergi oranlarının güncellenmesinden sorumludur (<http://www.mansfield.gov.uk/CHttpHandler>, 24.07.2009). Mükellefler ajansın web sayfa kullanarak kendilerine tahakkuk eden vergi miktarını öğrenebilme bilmektedir.

Bu vergi yerel yönetimler tarafından toplanmaktadır. Ancak merkezi hükümete aktarılmaktadır. Ortak bir havuzda toplanan vergi hâsılatı daha sonra yetişkin nüfus oranı, gelişmişlik düzeyi, yüzölçümü gibi kriterlere göre mahalli idareler arasında paylaştırılmaktadır.

2.2.6.2. Merkezi Yönetimden Yardımlar

Hemen hemen her ülkede olduğu gibi İngiltere’de de yerel yönetimler merkezi hükümetten yardım alırlar. Yardımlar bazı hizmetlerin daha etkin yerine getirilmesi, bölgesel dengesizliklerin giderilmesi veya merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerine bir otorite kurma gibi amaçları vardır. İngiltere’de yerel yönetimlere koşulsuz (blok) ve koşula bağlı (özel amaçlı) olmak üzere iki şekilde transfer yapılmaktadır. Blok transferlerin önemli bir bölümü Revenue Support Grant adı altında yapılmaktadır. Koşula bağlı transferler ise, merkezi yönetim tarafından

önceliğe sahip olan belirli hizmetlerin yeterli düzeyde üretilebilmesi için yapılmaktadır.

Merkezi yönetimin yardımlarını üç'e ayırmak mümkündür:

1. Özel amaçlı yardımlar: Yerel yönetimlerin yürüttüğü bazı hizmetlere (Polis, acil servis, eğitim gibi) katkı amacıyla yapılan yardımlardır. Bu yardımlar belirtilen amaç dışında kullanılamaz.

2. Genel amaçlı yardımlar: Yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık yarısını oluşturan bu tür yardımlar topluca verilir. Harcanması ise tamamen yerel yönetimlerin tercihine bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin mali yapıları üzerinde olumlu etkisi olan bu gelirin oranı hükümet tarafından değiştirilmektedir. 1981 yılından bu yana yerel yönetim gelirleri içindeki payı %61'den %33,3'e kadar düşürülmüştür.

3. Proje karşılığı yardımlar: Yeni bir yardım türüdür. Yerel yönetimlerce geliştirilen projelere çevre bakanlığınca sağlanan fonlardan oluşur.

Burada 1967 yılında yapılan bir düzenleme ile yürürlüğe konulan ve genel amaçlı yardım niteliğindeki Rate Support Grant hakkında kısa bir bilgi vermek istiyoruz. Söz konusu yardımın temel amacı, yerel yönetim birimleri arasındaki vergi gelirleri dengesizliğini gidermektir. Söz konusu yardım yapılırken birtakım kriterler göz önüne alınmakta, yapılacak yardım tutarı her yıl yeniden hesaplanmaktadır. Bu kriterleri gibi sıralayabiliriz:

a) İhtiyaçlar: Her yerel yönetim birimini ihtiyacı nüfus, çocuk sayısı, yaşlı kimselerin sayısı, yolların uzunluğu gibi kriterlere göre saptanmaktadır.

b) Kaynaklar: Bu kriterin arkasında nispeten az kaynaklı yönetimlere ek yardım yapılması fikri yatmaktadır. Buna göre yerel yönetim ünitesinin sınırları içindeki kişi başına düşen vergilendirilebilir kaynaklar önceden saptanan ulusal norm'un altında ise bu yerel yönetime daha fazla yardım yapılmaktadır.

- c) Mesken: Bu kriterin amacı, yerel yönetimlerin bazı yerlerde oturanlara uygulamak zorunda kaldıkları vergi indirimlerinin sebep oldukları gelir kaybını gidermektir.

Bu kriterler göz önüne alınarak yapılan hesaplamalar bağımsız bir kurum tarafından yapılmamaktadır. Bundan dolayı transfer her zaman adil bir şekilde yapılmamakta politik unsurlar etkili olabilmektedir.

2.2.6.3. Borçlanma

1972 tarihli yerel yönetim yasasıyla yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmiştir. Birleşik krallıkta yerel yönetimler çeşitli kaynaklardan borçlanabilirler. Bunları genel olarak üçe ayırabiliriz;

1. Özel bankalar,
2. Tahvil arzı yoluyla,
3. Merkezi hükümetin kontrolündeki 'Bayındırlık Hizmetleri Kredi Kurulu'ndan borçlanma.

Yerel yönetimler borçlanma konusunda tamamen sınırsız bir yetkiye sahip değildirler. Şöyle ki; yerel yönetimlerin borçlanabilmeleri için merkezi yönetim tarafından yetki verilmesi gereklidir. Örneğin, bir okul binasının yapımını finanse etmek için borç almadan önce, merkezi hükümetin Eğitim ve Bilim Bakanlığı'ndan borç onayı almak zorunludur . Borçlanma yetkisinin verilmesinde başlıca kriterler ise; cari ekonomik faktörler ve hükümetin uyguladığı politikalarıdır.

2.2.6.4. Satış Gelirleri

Sosyal konutların ve yerel yönetimlerin sahip olduğu diğer gayrimenkullerin satışından elde edilen gelirlerdir. Borçlanma gibi bu gelirler de merkezi idarenin sıkı kontrolü altındadır. Konut satış gelirlerinin %25'i ve diğer gayrimenkul satış gelirlerinin %50'si genel amaçlı harcamaların finansmanında kullanılabilir. Geri kalan sadece borç geri ödemelerinde kullanılabilir.

Bu açıklamalardan sonra bu gelirlerin bütçe içerisinde paylarına dönecek olursak; yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının büyük bir kısmı merkezi yönetimin yardımlarından oluşurken dağılım %33 genel amaçlı yardımlar (revenue support grant), %25 özel amaçlı yardımlar (specific grants) şeklindedir. Ayrıca gelir kaynaklarının %16'sı meclis vergisi(council tax), %21'i tek tip iş vergisi (Uniform Business Rate) ve %5'i ise diğer gelir kaynaklarından oluşmaktadır.

BÖLÜM-3

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

3.1. Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Kendi toplumsal koşullarımızın ortaya çıkardığı bir kurum olmamakla birlikte, Türkiye'de yüz yılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinin varlığından sözü edilebilir. Her ne kadar bürokratik yönetim geleneğiyle iç içe de olsa, bu yerel yönetim geleneği her gün biraz daha yerleşmekte ve özümsemektedir. Bütün dünyayı saran küreselleşme eğilimlerinin etkisi bizim yerel yönetim sistemimiz üzerinde de görülmektedir. (Ökmen, 2002: 138)

Antik çağlardan beri, Roma İmparatorluğu'nun yıkılışına değin, her yerde kent yönetimleri ve kent devletleri vardır. Antik kentler, demokratik yönetim birimleridir. Bu kentler, site devletleri biçimindeydi. Demokrasiyi yaşamaya çalışan bir site olan M.Ö. Atina sitesi'nde, hem yasalar önünde eşitlik hem de herkesin eşit olarak konuşma özgürlüğü gibi çağdaş iki insan hakkı, bu kentin meclisinde yaşam buluyordu. Kent yurttaşla özdeşleşmişti. (Bumin, 1990: 29)

Bugünkü anlamdaki yerel yönetimlerin temeli Ortaçağdaki kentsel özgürlüklerin kaynağı komünlere dayanmaktadır ki komün, birlik anlamına gelmektedir. Birliğin amacı, güvenliği, barışı ve geleneklerin sürdürülmesini sağlamaktır. Ortaçağ kentleri ticaret etkinlikleriyle güçlendikçe yargı ve yönetim bakımından özerklikler elde ettiler. Böylece komünler güçlenmeye başladılar. Burjuvalar, kentin özerkliği ve kentsel hizmetlerin sürekliliği konusunda yemin ederek bir araya geldiler ve bu yemin etme eylemine herkes eşit olarak katılabiliyordu. Bu bağlamda Paris Komünü, devrimci nitelikleriyle önemli bir örnektir. Merkezci devlete karşı özerklik elde etmek amacıyla birbirinden farklı gruplar bu komünde birlikte mücadele verebilmişlerdir. (Çukurçayır, 2000: 94) 1871'de gerçekleşen Paris Komünü örneği, siyasal yönden özekselleşmeyle erk paylaşımına kadar varan bir örnektir. Bu örnekte komün yürütme ve yasama erkine sahip olduğu için, yerel yönetime, bir ülkede siyasal gücü ele geçirme basamağı olarak bakanlar da olmuştur. (Keleş, 2000: 86)

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. (Bilgiç, 1998: 36)

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 başlar. Yerel yönetimleri kurumlaştırma gayretlerinin nedeni, yerel demokrasiyi geliştirmekten ziyade, ekonomik güç, düzen ve hizmetlerin daha iyi işlemlenmesini gerçekleştirmektir.

Çağdaş anlamda yerel yönetimlerden söz edebilmek için, güçlü bir merkezi devlete gereksinim vardır. Çağdaş tekçi devletlerin güçlenmesi ve kentlerin özgürleşmesi, bugünkü anlamda yerel yönetimlerin oluşumuna kaynaklık etmişlerdir. (Ortaylı, 1995: 138)

Kendi toplumsal koşullarımızın yarattığı bir kurum olmakla birlikte, Türkiye'de yüz yılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinin varlığından söz edilebilir. "Türkiye'de yerel yönetim geleneği modern merkeziyetçilikle yaşattır denebilir. Uzun bir tarih içinde gelişen ve endüstri çağının idari merkeziyetçilik döneminde kabuk değiştirerek, yeni koşullara uyum sağlayan Avrupa'daki yerel yönetimlerin tersine ülkemizde yerel yönetim; Bab-ı Ali imparatorluğunu etkin bir biçimde kontrol etmeye giriştiği ve kısmen bunu başardığı bir dönemde doğdu." (Ökmen, 2002: 40)

Türkiye'de yerel yönetimler, Tanzimat döneminde ve esas itibarıyla 1854'den sonra oldukça yavaş ve ilginç bir gelişme seyri izleyerek kurulmuştur. Tüm hukuki

niteliklere sahip yerel yönetin 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 anayasalar teşkil etmektedir. Ülkemizin çıkarılan ilk anayasası olan 1986 tarihli Kanun-i Esasi'sinde yerinden yönetim ilkesinden söz edilmemektedir. 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasi Kanunu ise Kanun-i Esasi'den farklı olarak, illere ve bucaklara özerk statü ve tüzel kişilik tanımıştır. İl tüzel kişiliğinin, il meclisi (şura), il yönetim kurulu ve il başkanı olmak üzere üç organı olduğunu belirtmiştir. 1924 tarihli anayasa 1986 tarihli anayasada yer alan Görev Ayrımı ve Yetki Genişliği ilkelerini olduğu gibi benimsemiştir. 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 anayasasında konuyla ilgili düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır. 1961 anayasasının 112. ve 116. maddelerinde mahalli idarelere yer verilmiştir. (Ulusoy, 2001: 117-119)

Ülkemizde yerel yönetimler anayasal bir kuruluş olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim 1982 Anayasası'nın 123. maddesindeki "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır" ifadesinden sonra 127. maddesinde de "Mahalli İdareler" başlığı altında yerel yönetimlerle ilgili temel esas ve ilkeler düzenlenmiştir. Anayasamızın 127. maddesine göre, "mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." Yine aynı maddeye göre, "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Bu idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır."

1982 Anayasası'nın getirmiş olduğu en önemli yenilik belediye organlarının seçimle iş başına geleceğini güvence altına almasıdır. Bu düzenlemesiyle yerel demokrasi alanında önemli bir adım gerçekleştirdiği söylenebilir. Ancak, anayasanın getirmiş olduğu diğer hükümlerle demokratik özgürlükleri sınırlayıcı ve kısıtlayıcı bir özellik arz ettiği de gerçektir. (Ulusoy, 2001: 119)

Yerel yönetimlerin gerekliliği ise üç bakımdan savunulmaktadır. Bunlardan birincisi, demokrasi ve pluralizm ile ilgilidir. Buna göre, yerel yönetimler merkezi yönetimle vatandaşlar arasında ara kuruluşlar olarak merkezi otoritenin siyasi gücünü aşırı kullanma durumlarında frenleyici ve sınırlayıcı rol oynarlar. İkinci olarak, yerel yönetimlerin siyasi eğitim ve bilinç örgütleri olarak oynadıkları rol üzerinde durulmaktadır. Buna göre yerel yönetimler demokrasinin alt yapısını oluştururlar. Üçüncü olarak ise, yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarına daha iyi cevap veren kuruluşlar olduğu üzerinde durulur. Buna göre, yerel yöneticiler halka en yakın kişiler olduğundan yerel ihtiyaçları daha iyi bilirler ve daha uygun, ekonomik, verimli ve etkili hizmetler ancak yerel ihtiyaçların yerel yönetimlerce tespit edilip, sağlanmasıyla mümkün olabilir. (Bilgiç, 1998: 27)

3.2. Yerel Yönetim Türleri

Yer yönünden yerinden yönetim veya mahalli yerinden yönetim ya da yerel yönetimler, Türkiye'de üçe ayrılmaktadır. Bunlar: İl Özel İdareleri, Belediye ve Köy'dür. (Gözler, 2003, s. 287) Bu bölümde yerel yönetim organlarının genel yapısı, organları, organlarının seçilme usulleri, görevleri ve yerel yönetimde halk katılımı genel olarak incelenecektir.

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 bölgesel bir yerel yönetim birimidir. (Keleş, 2006, s. 89) İl genel

idadesinden farklı olarak, il sınırları içinde yasayan 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 yasayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak değil, merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetlerin o il sınırları içinde de yürütülmesini ve il sınırları içinde yasayan insanların da bu hizmetlerden yararlanmasını sağlamaktır. (Günday, İdare Hukuku, 2005, s. 406)

İl Özel İdaresi Kanununda belirtildiği üzere il özel idaresinin “il genel meclisi”, “il encümeni” ve “vali” olmak üzere üç organı vardır. il 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”. İlçelerin üye sayısı nüfusa göre değişmektedir ve ikiden az olamamaktadır.

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 mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. Belediyeler, 7. 12. 2004 yılında kabul edilen yeni belediye kanununa göre nüfusu 5000 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 5000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığı’nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir. (5393 sayılı belediye kanunu)

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, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

3.2.3. Köy Yönetimi

Geleneksel bir yerel yönetim biçimi olan köy yönetimi yıllar içerisinde önemi 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 2000 den aşağı olan yerlere köy denir. Bir yerde köy yönetiminin kurulması İçişleri Bakanının onayı ile mümkün olabilmektedir.

3.3. Yerel Yönetimlerin Organları

İl özel idaresinin Vali, İl Genel Meclisi ve İl Encümeni olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Vali il özel idaresinin başı ve yürütme organıdır. Vali merkezi idare tarafından bakanlar kurulu kararı ile atanmaktadır. İl genel meclisi her ilçeden en az iki olmak üzere nüfusa göre ilçelerden gelen temsilcilerden oluşmaktadır. İl genel meclis üyeleri halkın genel oyuyla seçilmektedir. İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. İl genel meclisi bir aylık tatil hariç her ay toplanmaktadır.

Belediyelerin meclis, encümen ve başkan olarak üç organı bulunmaktadır. Belediye meclisi belde halkının genel oyu ile seçilir ve genel karar organıdır. Büyükşehir belediye kanuna göre büyükşehir sınırları içerisindeki belediyelerin başkanları meclislerin doğal üyesidir. Üye sayısı belediyenin nüfusuna göre değişmekle beraber dokuzdan az olamamaktadır. Meclis kendisi tarafından

belirlenecek bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası, meclis tarafından önceden belirlenen günde, mutat toplantı yerinde toplanır. Ekim ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. (5393 sayılı belediye kanunu md:20) Büyükşehir belediye meclisi her ayın ikinci haftası mutat toplantı yerinde toplanmaktadır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Belediye başkanı meclisin başkanıdır.

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı belde halkının genel oyuyla doğrudan halk tarafından seçilir.

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 malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği dört üyeden,

Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile biri malî 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.

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 malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.

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 ajanıdır.

3.4. Yerel Yönetimlerde Halk Katılımı

İdarenin faaliyetlerinin gözetim ve denetim yollarının, halkın temsilcilerinin yanında, asillere, diğer bir ifade ile vatandaşın kendisine de idare cihazını aksatmayacak ölçüde ve uygun mekanizmalarla açık tutulması demokrasinin bir gereğidir. (Kalabalık, 2005: 671) Halkın yönetime katılımı, idari işlem ve kararların alınmasından uygulanmasına kadar çeşitli safhalarında gerçekleşebilmektedir. Halk karar alma sürecine katılabilir. Diğer bir ifade ile hangi kararların niçin ve nasıl alınacağına ilişkin süreçte yer alabilir. Alınan idari işlem ve kararların uygulamasına katılabilir, maddi veya manevi imkanların bir kısmı veya tamamı ile kararın uygulanabilmesi için katkıda bulunabilir. (Kalabalık, 2005: 671-672) Yerel yönetimlerde katılım halkın dolaylı katılımı ve doğrudan katılım olmak üzere iki şekilde sınıflandırılabilir. Halkın dolaylı katılımında yerel yönetimler kamuoyu yoklamaları, anket çalışmaları, mahalli soruşturmalar ve internet aracılığı ile halkın görüş ve düşünceleri öğrenilmekte ve alınan kararlarda değişen oranlarda dikkate alınmaktadır. Halkın doğrudan katılımında ise kent meclisleri, geri çağırma, halkoyu, halk girişimi, halk danışma komiteleri, yerel baskı gurupları, halk bilirkişisi gibi yöntemlerle katılım daha etkin bir şekilde sağlanmaktadır.

Yönetime katılımın az olması Türk kamu yönetiminin en önemli sorunlarından biridir. Aslında 18. Yüzyıldan itibaren Türk kamu yönetiminde, yerel meclislerin yetkilerinin artırılması ile halkın yönetime katılmasına önem verilmiş, ancak Avrupa'da olduğu gibi bir gelişme gösterememiştir. Hatta 1921 anayasası da yerel yönetimlere ve yerinden yönetim ilkesine önem verir bir mahiyetteydi, fakat bu da o dönemin sorunlarından dolayı uygulanamamış ve yerini bunun tersi mahiyet arz eden, 1924 anayasasına bırakmıştır. (Aydın, 2004: 38) Türkiye'de katılıma olan ilginin az olması, Anayasal ve yasal olanakların sınırlı olmasından ve bireyin siyasal katılımının endişe ile karşılanmasından kaynaklanmaktadır. (Çukurçayır, 2000: 192)

Türk kamu yönetiminde katılımı olumsuz etkileyen bir diğer konu ise Türk kamu yönetiminde halka karşı hesap verebilirliğin olmamasıdır. Mevcut örgütlenme ve yönetim sisteminde sorumluluk halka karşı değil üst yöneticilere veya disiplin amirlerine karşıdır. (Aydın, 2004: 41) Bundan dolayı ancak seçim dönemlerinde halkın istekleri göz önünde bulundurulmaktadır.

Katılım önündeki en büyük engellerden biride yönetimde saydamlığın eksik oluşudur. Yerel yönetim kanunlarına göre toplantılar halka açıktır ve alınan kararlar ilan edilmektedir, ancak kararların ilanı yasal bir zorunluluk olduğu için yapılmakta gerçekten halkı bilgilendirme amacı gütmemektedir.

Kısa bir girişten sonra bu güne dönecek olursak; Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşların öncülük ettiği yönetim yaklaşımının yaygınlık kazanmasıyla birlikte ve halk katılım Avrupa Birliği müzakere sürecinde önemli, üzerinde durulan ve daha iyi seviyelere getirilmek istenen bir konu haline gelmiştir. 1992 yılında toplanan Rio Konferansı'na yönelik olarak oluşturulan Ulusal Eylem Programları çerçevesinde hayata geçirilen Yerel Gündem 21, sürdürülebilir insan yaşamı ve sağlıklı bir çevre oluşturma ilkesi doğrultusunda yerel düzeyde katılımı teşvik etmektedir. Türkiye'de, Birleşmiş Milletler desteği ile yerel düzeyde Yerel Gündem 21 oluşumları kurulmuştur. 1995 yılından beri yürürlükte olan Yerel Günden 21 uygulamasına göre bu projenin amacı katılım/ birlikte yönetim kavramları geliştirilmesi, merkezi ve yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarının birlikte 'yerleşim sorunlarına' çözümler üretmesi ve bu amaçla toplumun tüm kesimleriyle işbirliği sağlanmasıdır. (Kavili, 2004: 163)

Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'ye yönelik hazırladığı katılım ortaklığı ve ilerleme raporlarında katılıma sıklıkla atıfta bulunmaktadır. Üçüncü Katılım Ortaklığı Belgesinde, yerel yönetim kanunlarında "kabul edilen mevzuatın uygulanması yoluyla, etkili, şeffaf ve katılımcı yerel yönetimin sağlanması" istenmektedir. (Akdoğan, 2008, s. 5)

Yerel yönetimler, demokratik katılıma en uygun yönetimler olarak değerlendirilirken, bunun nedeni; yerel yönetim organlarının, yerel halkın katılımıyla seçilmiş ve yerel halka en yakın yönetsel birim olmalarıdır. Ancak katılım için; yalnızca “seçim”in yeterli olmadığı, seçimin birkaç yılda bir yapılan, belli dönemlere bağlı bir tercih oluşu nedeniyle, katılımın sürekliliğini sağlamak için halk kesimlerine katılımın yolunu açma gerekmektedir. Kuşkusuz demokrasinin temel göndermeleri de bunu gerektirmektedir ki halk katılımı, çoğunluk ilkesi, önderlerin dayanışmaya önem vermesi ve seçmene karşı hesap verme sorumluluğu taşımaları gibi demokrasi değerleri yerel ölçekte de geçerli değerlerdir. Bu bağlamda yerel yönetimlere HALKIN KATILIMI kavramıyla anlatılmak istenilen; kent sorunlarının çözümünde karar ve uygulama aşamalarına katılabilmek, kentlerin yaşanabilir olması için çözüm üretmek, üretilen çözümleri denetlemek biçiminde özetlenebilir.

Yerel yönetimler üzerinde en üst düzeydeki temel halk denetimi seçimler yoluyla yapılan denetimdir. (Tekeli, 1992: 21) Anayasaya göre yerel yönetimlerin karar organları kanunda belirtilen seçmenler tarafından seçilmektedir. (Anayasa md. 127) Köy yönetiminin yürütme organı olan muhtar ile karar organı olan ihtiyar meclisi genel ve doğrudan halkın oyu ile ve çoğunluk usulü ile seçilmektedir. İl özel idaresinin başı ve yürütme organı olan vali merkezi idare tarafından atanmakta, karar organı olan il genel meclisi halk tarafından seçilmekte, karar ve danışma organı olan il encümeni ise atanmış ve seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Belediye başkanı ve belediye meclisi doğrudan halkın oyu ile çoğunluk usulüne göre seçilmekte, belediye encümeni ise il encümeninde olduğu gibi meclis içerisinde üyeler ile başkan tarafından belediyedeki müdürler arasından atanan üyelerden oluşmaktadır.

Belediye ve İl özel idaresi kanununa göre kesinleşen kararları en geç yedi gün içerisinde uygun yollarla halka duyurulmak zorundadır. (5393 sayılı Belediye Kanunu md:23, 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu md:15) Aynı zamanda İl genel meclisinin ve belediye meclisinin toplantıları halka açıktır. Meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. (5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu md:12, 5393 sayılı Belediye Kanunu md: 20)

Köy kanununa göre köyün isteğe bağlı işlerinin mecburi hale getirilmesi köydeki seçmenlerden oluşan köy derneği kararı ile olabilmektedir. Bu yerel yönetimler açısından ülkemizdeki doğrudan katılımın tek örneğidir. Köy kanuna göre diğer katılım yolları ise imece ve salmadır. Köy işlerinin büyük bir bölüme imece ile, yani halkın iştiraki ile yapılmaktadır. Salma ise köylünün köy işlerine maddi olarak katılmasıdır. Salma hane başına ihtiyar meclisi tarafından salınmaktadır.

Yerel yönetim yasalarında belediye ve büyükşehir belediye yasalarında katılımıla ilgili getirilen temel düzenleme kent konseyleridir. Kent Konseyi'nin kuruluş amaçları belediye kanununun 76. maddesinde yer almaktadır. Buna göre Kent Konseyi, “Kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinde yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır.” Bu yeni düzenleme 2007 ilerleme Raporu'nda “yerel düzeyde sahiplenme ile belediye yönetimine katılımın artırılmasına yönelik platformlar olarak hizmet verme” işlevine sahip olması açısından olumlu olarak değerlendirilmektedir.

3.5. Yerel Yönetimlerde Mali Yapı

3.5.1. Öz Gelirler

Türkiye’de vergi koyma, değiştirme ve kaldırma yetkisi Anayasaya göre tamamen merkezi yönetime tanınmıştır. Vergi tahsisi konusu da tamamen yasama organının tasarrufu olup, yasalarla düzenlenmektedir. Bu bağlamda, Türkiye’de yerel yönetimlere yasalarla bazı öz vergi kaynakları verilmiştir. Ancak, bu vergiler dar tabanlı ve çok fazla gelir getirmeyen kaynaklar olup yerel yönetimlerin toplam gelirleri içinde önemli bir paya sahip değildir.

3.5.1.1. Vergi Gelirleri

İl özel idarelerine ayrılmış herhangi bir öz vergi geliri bulunmamaktadır. Köy yönetiminin ise imece ve salma olarak iki tip öz vergi geliri bulunmaktadır. Salma, köy gelirlerinin köyün zorunlu işleri ile muhtar, korucu gibi köy işleri görenlerin aylık ve yıllıklarına yetmediği takdirde, yirmi lirayı aşmamak üzere herkesin hal ve vaktine göre köy ihtiyar meclisi kararı ile köyde oturanlara ve köyle maddi ilişkisi bulunanlara salınan bir vergidir. Bu vergi köyde oturanlar için hane başına tevzi edilmektedir. (Ulusoy, 2004: 268) 20 lira günümüzde bir anlam ifade etmediğinden dolayı daha yüksek bir oran belirlenmektedir. Ancak bu gibi durumlarda da ödemeyenler için bir yaptırım uygulanamamaktadır.

Köy yönetimlerini ikinci öz vergi kaynağı ise imecedir. İmece bir tür bedeni vergi yükümlülüğü olup, köy işlerinde köylülerinin ücretsiz olarak ortaklaşa ve eşit koşullar altında bedenen çalışmasını ifade etmektedir. (Uluatam, 2003: 166)

Ülkemizde belediye vergilerinin neler olduğu 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilmiştir. Bu kanında yere alan vergilerin yanı sıra, belediyelerin emlak vergisi gelirleri de belediyelerin önemli bir kaynağıdır. 2464 sayılı kanunda ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi, haberleşme vergisi, elektrik, havagazı tüketim vergisi, yangın sigortası vergisi ve çevre temizlik vergisi bulunmakta, bunlardan ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi ve çevre temizlik vergisi maktu diğerleri nispidir.

Bu gelirlere sadece kısa bir şekilde emlak vergisine değinecek olursak; emlak vergisi 1972 yılına kadar il özel idareleri tarafından tahsil edilmiş ve belediyelere %25 oranında pay verilmiştir. 1972-1981 yılları arasında Maliye bakanlığı tarafından tahsil edilmiş ve belediyelere %45 oranında pay verilmişken, 1981 yılında pay verme usulü tamamen kaldırılmıştır. Daha sonra 1985 yılında çıkartılan yasa ile bu vergi genel bütçe gelirleri arasından çıkartılmış ve belediyeler tarafından tahsil edilmeye başlanmıştır. Emlak vergisi oranı binalarda binde 2, konutlarda binde 1, arsalarda ise binde 3 uygulanmaktadır. Bu oranlar büyükşehir dahilindeki yerlerde %100 arttırmalı uygulanır.

Bu vergiden tahsil edilen gelirlerin %15'i il özel idaresi payı olarak ayrılmaktadır. Büyükşehir belediyesinin olduğu yerlerde vergi gelirinin %50 büyükşehir belediyesi payı olarak ayrılmaktadır. Bu tür belediyelerde büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra belediyeye kalan tutarın %15 il özel idaresine ayrılmakta geriye kalan tutardan ise tekrar %20 oranında büyükşehir belediyesine tekrar pay aktarılmaktadır. (Ulusoy, 2004: 211)

Türkiye'de ve AB'de emlak vergisi gelirlerinin vergi gelirlerine ve toplam gelirler içerisindeki payına bakacak olursak; Avrupa Birliği ortalamasına bakıldığında emlak vergisinin mahalli vergiler içinde oranının % 21, toplam gelirler içindeki oranının ise % 12 olduğu görülecektir. Türkiye'de mahalli idarelerde emlak vergisinin mahalli vergi ve toplam gelirler içindeki oranı sırası ile % 41 ve % 7'dir. (2008 yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2008: 81)

3.5.1.2. Harçlar ve Harcamalara Katılma Payları

Belediyelerin diğer bir gelir kaynağı ise harçlardır. Buna göre belediyeler işgal harcı, tatil günleri çalışma ruhsatı harcı, kaynak suyu harcı, tellallık harcı, hayvan kesimi ve muayene ve denetleme harcı, ölçü ve tartı aletleri harcı, bina inşaat harcı, kayıt ve suret harcı, imarla ilgili harçlar, işyeri açma izni harcı, muayene, ruhsat ve rapor harcı son olarak sağlık belgesi harcı tahsil etmektedir. Bunlardan işgal harcı, imarla ilgili harçlar ve bina inşaat harcı harç gelirlerinin %75'lik kısmını oluşturmaktadır.

Harcamalara katılma payı 2464 sayılı belediye gelirleri kanununun 3. Maddesine göre yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payı olarak üçe ayrılmaktadır. Harcamalara katılma payları bina ve arsalarda vergi değerinin %2'sini geçemez. (Ulusoy, 2004: 216)

3.5.1.3. Merkezi Yönetim Vergilerinden Verilen Paylar

Ülkemizdeki yerel yönetimlerin en önemli vergi kaynaklarını, genel bütçe vergi gelirlerinden belirli oranda ayrılan pay oluşturmaktadır. İl özel idareleri ve belediyelere 5779 sayılı ‘Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ’ uyarınca pay verilmektedir. Bu Pay, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85’i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50’si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15’i il özel idarelerine ayrılır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5’i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30’u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. 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 bildirilir. 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 hesaplanır. (5779 sayılı kanun md:2)

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün hazırladığı faaliyet raporuna göre mahalli idarelerin vergi gelirleri tablodaki gibidir. Buna göre belediyelerin yıllar itibarı ile vergi geliri 3.3 milyar TL’den 4 milyar TL’ye çıkmışken toplam gelirler içinde oranı %16.4’den %15.8’e düşmüştür. Bunun nedeni belediyelerin toplam gelirin vergi gelirlerinden daha hızlı artmasıdır. İl özel idarelerinin vergi gelirlerinin toplam gelirleri içerisindeki payı oldukça düşüktür. Yıllar itibarı ile artış gösterse de 2008 yılında ancak %1.6 oranına çıkabilmiştir. Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam gelirlerine oranı 2006-2008 yılları arasında çok fazla bir değişim göstermemiştir.

Tablo 3.1. Vergi Gelirleri ve Toplam Gelirler**(1.000 TL)**

Türü	2006			2007			2008		
	Vergi Geliri	Toplam Geliri	(%)	Vergi Geliri	Toplam Geliri	(%)	Vergi Geliri	Toplam Geliri	(%)
Belediyeler	3.347.587	20.372.864	16,4	3.678.464	23.648.122	15,6	4.077.274	25.736.012	15,8
İl Özel İdare	29.929	5.635.984	0,5	12.368	6.099.586	0,2	113.208	7.121.956	1,6
Toplam	3.377.516	31.724.905	10,6	3.690.832	35.474.232	10,4	4.190.482	38.841.851	10,8

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, 2008: 67**3.5.1.4. Hizmet Karşılığı Alınan Ücretler:**

Gayrimenkul kiraları, toplu taşımacılık, müze, yüzme havuzu gibi yarı ticari nitelik taşıyan hizmetlerden elde edilen gelirlerdir. Burada amaç kar elde etmek değil, en azından hizmet maliyetinin bir kısmını karşılamaktır.

3.6.1. Merkezi Yönetim Yardımları

Merkezi yönetim yardımları dünyada her ülkede uygulandığı gibi ülkemizde de uygulanmaktadır. Devlet yardımları, genel bütçeye konulan ödeneklerden veya yasayla kurulmuş fonlardan ödenen paylardır. Yardımlar genel amaçlı yardımlar ve özel amaçlı yardımlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Genel amaçlı yardımlar harcama yeri belirtilmeksizin yerel yönetimlerin mali güçlerini arttırmak için yapılan yardımlardır. Özel amaçlı yardımlar ise belirli hizmetin yerine getirilmesi için verilen yardımlardır.

Genel amaçlı yardımlara en önemli örnek Beldes Projesi yerine konulan denkleştirme ödeneğidir. 5779 sayılı Kanunla nüfusu 10.000'in altındaki belediyeler mali açıdan desteklemek üzere "Denkleştirme Ödeneği" adı altında yeni bir uygulama getirilmiştir. Yeni düzenlemeye göre, kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamının binde birinin Maliye Bakanlığı bütçesine Denkleştirme Ödeneği olarak konulması ve bu ödeneğin Mart ve Temmuz aylarında iki eşit taksit

halinde nüfusu 10.000'in altındaki belediyelere dağıtması öngörülmektedir. Ayrılan miktarın, % 60'ı nüfusu 5.000'e kadar olan belediyelere, % 40'ı ise nüfusu 5.001-9.999 arasında olan belediyelere eşit olarak dağıtmaktadır.

Özel amaçlı yardımlar İçişleri Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Turizm Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı, Çevre Bakanlığı, Toplu Konut İdaresi, İller Bankası gibi kurum ve kuruluşlardan yapılan ve belirli bir hizmetin yerine getirilmesi için tahsis edilen ödeneklerdir.

Bu tür yardımların en önemli kısmını Köydes Projesi kapsamında yapılan yardımlar oluşturmaktadır. Buna göre genel bütçeye koyulan ödenek Yüksek Planlama Kurulu tarafından Türkiye genelinde illere gelişmişlik düzeyi, köy sayısı, nüfus gibi objektif kriterlere göre dağıtılmakta ve köy yolları, su, kanalizasyon gibi alt yapı hizmetleri il özel idareleri ve Köylere Hizmet Götürme Birlikleri tarafından yaptırılmaktadır. 2005 yılından bu yana uygulanan projede toplam 5.200.000.000 TL ödenek İl Özel İdarelerine ve Köylere Hizmet Götürme Birliklerine aktarılmıştır. Ödeneğin %28'lik kısmı Karadeniz Bölgesine, %21'lik kısmı Doğu Anadolu Bölgesine aktarılırken %7'lik kısmı Marmara Bölgesine aktarılmıştır. Bu sayede az gelişmiş bölgelerimizde köy ve bağlularının alt yapı eksiklikleri büyük ölçüde giderilmiştir.

Diğer bir yardım ise İller Bankası tarafından köylere yapılan köy kalkınma paylarıdır. 4759 sayılı İller Bankası Kanununun 19. maddesi gereğince banka safi kazancının %55'i köy gelirlerini artıracak tesislerin yapımı için Köy Tüzel Kişilikleri adına Köy Kalkınma Payı olarak ayrılmaktadır. Köy tüzel kişilikleri tarafından hazırlanan planlama, alt yapı tesisleri, üretim amaçlı yapı ve tesisler, sosyal kültürel ve ticari tesislere yönelik projeler desteklenmektedir.

Yine proje hazırlamak kaydıyla Avrupa Birliği ve Dünya Bankası gibi uluslar arası kuruluşlardan da yardım alınabilmektedir. Ulusal Ajans ve Merkezi Finans ve İhale birimi tarafından koordine edilen bu projeler sayesinde değişen oranlarda hibe

desteği alınabilmektedir. Bu tür yardımlara verile önem gün geçtikçe artmakta ve önemli bir gelir kaynağına dönüşmektedir.

3.6.2. Borçlanma

Borçlanma yerel yönetimlerin bir diğer gelir kaynağıdır. Ülkemizde yerel yönetimlerin borçlanması denetim altında tutulmaktadır. Buna göre en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir. Dış borçlanma ise ancak faaliyet programında yer alan yatırımların gerçekleştirilmesi için yapılabilir. Yerel yönetimlerin borç stoku 2008 yılı itibarı ile 21.666.121.000 TL'dir. Bu borcun 4.797.098 TL'lik kısmını dış borçlar oluşturmaktadır. Ülkemizde özellikle küçük belediyeler yüksek oranda borç stoku altında ezilmekte, gelirlerinin belli bir kısmı bu borçların tahsili için kesilmekte, bundan dolayı bırakın hizmet yapmayı çalışanlarının paralarını dahi zorla ödeyebilmektedirler.

3.6.3. Ticari ve Sınai Gelirleri

Yerel Yönetimler hemen her ülkede kendi bölge ihtiyaçlarını karşılayacak iktisadi teşebbüsler kurarlar. Türkiye'de de özellikle büyük belediyeler ve özel idare yönetimleri ticari ve sınai işletme kurmaktadır. Yerel yönetimlerin elektrik, su ,havagazı, otobüs gibi hizmetlerini kuracağı şirketleri eliyle yürütebilmektedir. Su ve kanalizasyon işletmeleri (İski, Aski, Koski) ve toplu taşıma ve doğalgaz işletmeleri (EGO-İETT) en yaygın örneklerdir. Büyükşehir belediyelerinin bu tür işletmeleri önemli ölçüde gelir elde etmektedir.

BÖLÜM -4

TÜRKİYE ve İNGİLTERE'DEKİ YEREL YÖNETİM KURULUŞLARININ KARŞILAŞTIRILMALI ANALİZ

Bu bölümde genel olarak İngiltere ve Türkiye'deki yerel yönetimler hukuki yapı, görev, halk katılımı ve denetim, mali yapı ve yerel özerklik açısından genel olarak karşılaştırmaya tabi tutulacaktır.

4.1. Yerel Yönetimlerin Hukuki Yapı Açısından Karşılaştırılması

Yerel yönetimler özerklik şartı açısından yerel yönetimlerin anayasal güvenceye sahip olması istenmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de yerel yönetimler, Tanzimat döneminde ve esas itibariyle 1854'den sonra oldukça yavaş ve ilginç bir gelişme seyri izleyerek kurulmuştur. 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 anayasalar teşkil etmektedir. Ülkemizin çıkarılan ilk anayasası olan 1986 tarihli Kanun-i Esasi'sinde yerinden yönetim ilkesinden söz edilmemektedir. 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasi Kanunu ise Kanun-i Esasi'den farklı olarak, illere ve bucaklara özerk statü ve tüzel kişilik tanımıştır. İl tüzel kişiliğinin, il meclisi (şura), il yönetim kurulu ve il başkanı olmak üzere üç organı olduğunu belirtmiştir. 1924 tarihli anayasa 1986 tarihli anayasada yer alan Görev Ayrımı ve Yetki Genişliği ilkelerini olduğu gibi benimsemiştir. 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 anayasasında konuyla ilgili düzenlemeler yapılmasını gerekli

kılmıştır. 1961 anayasasının 112. ve 116. maddelerinde mahalli idarelere yer verilmiştir. (Ulusoy, 2001: 117-119)

Ülkemizde yerel yönetimler anayasal bir kuruluş olarak karşımıza çıkmaktadır. Nitekim 1982 Anayasası'nın 123. maddesindeki "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır" ifadesinden sonra 127. maddesinde de "Mahalli İdareler" başlığı altında yerel yönetimlerle ilgili temel esas ve ilkeler düzenlenmiştir. Anayasamızın 127. maddesine göre, "mahalli idareler; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir." Yine aynı maddeye göre, "Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir. Bu idarelere, görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır." (1982 Anayasası, md.123 ve 127)

1982 Anayasası'nın getirmiş olduğu en önemli yenilik belediye organlarının seçimle iş başına geleceğini güvence altına almasıdır. Bu düzenlemesiyle yerel demokrasi alanında önemli bir adım gerçekleştirdiği söylenebilir. Ancak, anayasanın getirmiş olduğu diğer hükümlerle demokratik özgürlükleri sınırlayıcı ve kısıtlayıcı bir özellik arz ettiği de gerçektir. (Ulusoy, 2001: 119)

Türkiye'de yerel yönetimler, 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. Köy kanunu dışındaki yerel yönetim kuruluşları AB uyum sürecinde baştan aşağı yeniden düzenlenmiş ve çağımız koşullarına uygun bir hale getirilmiştir. Köy kanunu ile ilgili düzenleme ise TBMM'de yasalaşmak için beklemektedir.

İngiltere'de yazılı bir anayasa olmamasından dolayı yerel yönetimler anayasal güvence altında değildir. İngiltere'de mahalli idarelerle ilgili en önemli düzenleme yerel yönetimler yasasıdır. (Local Government Act) Yerel yönetim kanunları tarih

içerisinde birçok değişikliğe uğramıştır. Yerel yönetimlerle ilgili en önemli değişiklikler 1832 ve 1835 yıllarında yapılmıştır. 1832 yılında yapılan değişiklikle oy hakkı genişletilmiştir. 1835 yılında yapılan değişiklik ile yerel yönetimler yeniden organize edilmiş, nispeten küçük yerel yönetim birimleri kendi aralarında birleştirilerek borough councillors kurulmuştur. 1972’de çıkartılan Yerel Yönetimler Yasası ile de County’lerin sınırları tekrar çizildi ve County sayıları azaltıldı.

2000 yılında çıkartılan yerel yönetimler yarasası ile yerel yönetimlerin iç yapısı ile ilgili önemli bir değişikliğe uğramıştır. Geleneksel olarak kullanılan yönetici-meclis modeli(executive-assembly model) ve lider-kabine modellerine (leader-cabinet model) ek olarak seçilmiş belediye başkanı-kabine modeli (mayor-cabinet model) ve seçilmiş belediye başkanı- meclis yöneticisi modeli(mayor-council manager model) benimsenmiştir. (Cole, 2003: 182)

İngiltere’de yerel yönetim kuruluşları, County Yönetimleri, District Yönetimleri, Parish Yönetimleri, Unitary Otoriteler, Greater London Authority olmak üzere beşe ana gruba ayrılmaktadır. Bunlara ek olarak son düzenlemelerle 9 bölge yönetimi kurulmuştur. Londra bölge yönetimi halk tarafından direkt seçilen belediye başkanı ve meclisten oluşmaktayken, diğer bölgeler, bölge içindeki yerel yönetim birimlerinden seçilen üyelerden oluşmakta ve oldukça kısıtlı rol üstlenmektedir.

4.2. Yerel Yönetimlerin Görevleri Açısından Karşılaştırılması

İngiltere’de yerel yönetimlerin görevlerini belli bir tasnife göre sıralamak oldukça güçtür. Hatta imkânsızdır. Bu durumun başlıca iki sebebi vardır. Biri, gerçekleştirilen reformlar rağmen Birleşik Krallıktaki yerel yönetimleri fonksiyonları bir ülkeden diğerine farklılık arz etmektedir. Diğer ise iki kademeli sistem içerisinde birçok fonksiyonun hem alt hem de üst kademe yönetimlerine bırakılmış olmasıdır.

1980’li yıllarda Margaret Thatcher döneminde benimsenen ‘küçük devlet’ anlayışı ile tarih içerisinde yerel yönetimler tarafından yürütülen ulaşım, konut ve su

gibi hizmetler özelleştirilmiştir. Bu düzenlemelerle birlikte yerel yönetimler önemli ölçüde etkinliğini kaybetmiştir. Ancak İngiltere’de merkezi idarenin taşra teşkilatı mevcut olmadığından dolayı eğitim, sağlık ve güvenlik gibi Türkiye’de merkezi idare tarafından yerine getirilen birçok görev yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir.

Türkiye’de daha önce yerel yönetimlerin görevleri liste halinde sayılmakta iken Avrupa Birliği uyum sürecinde çıkartılan yerel yönetimler kanunu ile bu usulden vazgeçilmiş, yerel yönetimlerin görevleri ana başlıklar olarak sayılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununa göre Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; 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, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir. İl özel idaresi kanununda da benzeri düzenleme mevcuttur.

Köy kanunu 1924 tarihli olduğu için görevleri liste halinde sayılmakta, isteğe bağlı görevler ve mecburi görevler olarak ikiye ayrılmaktadır.

Tablo 4.1. Türk ve İngiliz Yerel Yönetimlerinin Görev ve Yetkileri Yönünden Karşılaştırılması

Görevler	İngiltere	Türkiye
Eğitim	Y	M
Konut	Y	M/Y
Polis	Y	M
Sosyal Hizmetler	Y	M/Y
Ulaşım ve İtfaiye	Y	Y
Karayolları	Y	M
Su	Y	Y
Kütüphane ve Müze	Y	M/Y
Park ve Dinlenme Yerleri	Y	Y
Planlama	Y	M/Y
Çöp, Temizlik ve Sokak Aydınlatma	Y	Y
Mezarlık	Y	Y
Ruhsat İşleri	Y	Y

Anahtar : Y: Yerel M: Merkezi

Kaynak: Bilgiç, 1998: 419

Tablodan anlaşıldığı üzere İngiltere’de bir çok görev yerel yönetimler tarafından yerine getirilmekte iken Türkiye’de eğitim, polis, karayolları gibi hizmetler sadece merkezi idare tarafından yerine getirilirken konut, sosyal hizmetler, kütüphane ve müze ile planlamaya yönelik görevler hem yerel hem de merkezi yönetim tarafından yerine getirilmektedir.

4.3. Yerel Yönetimlerin Mali Yapısı Açısından Karşılaştırma

Yerel özerkliğin kapsamı içinde ele aldığımız mali özerliği; yerel yönetimlerin, merkezi yönetime muhtaç olmadan, kendilerine verilen görev ve sorumluluklarını yerine getirebilecek kadar, serbestçe harcayabilecekleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmasıdır. Yerel yönetimlerde etkinlik, sosyal adalet ve tarafsızlık, bu idarelerin görevlerini yerine getirebilecek düzeyde gelir kaynaklarına sahip kılınması ile sağlanabilir. Yalnız devletin verdiği yardımlarla yönetilen bir mahalli idare kuruluşu çalışmalarını genişletmekte tam bir serbestîye sahip değildir.

Çalışmalarının kapsamı merkezin verdiği yardımlarla büyük ölçüde sınırlanmıştır. (Tortop, 2006: 57)

Yerel yönetimleri karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi kadar yapacakları faaliyetlerle orantılı mali kaynaklara sahip olmaları da önem arz etmektedir. Çünkü bir yerel yönetim biriminin özerkliğini sağlayan en önemli faktör, esas itibarıyla onun mali konulardaki kendi kendine yeterliliği, bir başka ifadeyle mali özerkliğidir. Diğer bir ifadeyle makul mali kaynaklara sahip olmayan yerel yönetimlerin özerkliğinden söz edilemeyeceği gibi gelirleri merkezi idarenin etkisine açık olan yerel yönetimlerin özerkliği de tehlikeye girer. Merkezi idareden ayrı ve yeterli mali kaynaklara sahip olmadıkları takdirde, yerel yönetimler, merkezi idarenin taşra birimleri haline dönüşme tehlikesiyle karşılaştıkları ve temsili niteliklerini kaybettikleri görülmektedir.

Ancak bu harcama yetkisi bireysel çıkar ve menfaat ilişkisinden uzak tutulabilmelidir. Bunun için anayasal ve yasal güvenceye alınan mali özerkliğin sınırları yine yasalarla netleştirilmek suretiyle kötüye kullanılmaların önü alınmalıdır. Zira özerklik; etkinlik ve verimliliği gerçekleştirme aracıdır.

Mali özerklik olmadan sürekli bir idari özerkliğin sağlanması ya da sürdürülebilmesi mümkün değildir. Bu sorun Batı'da, ülkemize nazaran daha iyi durumda olmasına karşın tamamen çözümlenmiş değildir. Daha doğrusu gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin mali özerklik açısından karşılaştıkları sorunlar çok daha büyüktür. Yerel yönetimlerin, başta belediyeler olmak üzere, sağlıktan kolluk faaliyetine kadar çok geniş bir faaliyet alanı olmasına karşın ekonomik imkânları oldukça sınırlıdır. Uluslararası Şehirler ve Yerel idareler Birliğinin (IULA) Roma Kongresinde, sağlanan kaynakların hizmeti sunan idarenin çeşitli düzeyleri için yeterli seviyede olması gerektiğini ve bunun zorunlu şartlardan biri olduğunu vurgulamışlardır.

Kısa bir girişten sonra mali özerkliğe dönecek olursak; mali özerkliğin, kendi bütçelerini yapabilmeleri ve bütçelerinin onaya gerek olmadan uygulanması,

görevleriyle orantı gelir kaynaklarına sahip olması ve öz gelirlerinin bütçesi içindeki payının yüksek olması olarak iki boyutu vardır.

4.3.1. Kendi Bütçelerini Yapabilmeleri ve Bütçelerinin Onaya Gerek Olmadan Uygulanması

Yapılan son değişikliklerle Türkiye’de köyler dışında yerel yönetim kuruluşlarının bütçelerinin onaylanma usulünden vazgeçilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa göre Vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayı başında il encümenine sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce il genel meclisine sunar. İl genel meclisi bütçe tasarısını yıl başından önce aynen veya değiştirerek kabul eder. Görüldüğü gibi il genel meclisi tarafından kabul edilen bütçe hiçbir merciin onayına tabi olmadan yürürlüğe girmektedir. Daha önceden bütçenin yürürlüğe girmesi için İçişleri Bakanlığının onayına gerek vardı.

Belediye kanununda ise benzer düzenleme getirilmiştir. Bütçenin hazırlanması kanunda kısaca şu şekilde geçmektedir. Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya kabul eder. Ancak, meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer. Daha önceden belediye bütçelerinin yürürlüğe girmesi için Mülki İdare Amirleri tarafından onaylanması gerekiyordu.

Köy yönetiminin bütçesinin yürürlüğe girmesi için mahallin en büyük mülki idare amirinin onayına ihtiyaç vardır.

İngiltere’de yerel yönetimlerin bütçesinin hazırlanması Türkiye ile benzerlik göstermektedir. Bütçe yerel yönetimlerin yürütme organı tarafından hazırlanmakta, encümende görüşülmekte, son olarak ise mecliste kabul edildikten sonra yürürlüğe

girmektedir. İngiltere’de de yerel yönetimlerin bütçesi hiçbir makamın onayına gerek olmadan yürürlüğe girmektedir.

4.3.2. Görevleriyle Orantılı Gelir Kaynaklarına Sahip Olması ve Öz Gelirlerinin Bütçesi İçindeki Payının Yüksek Olması

Yerel yönetimlerin özerkliği açısından mali özerklik kilit rol oynamaktadır. Bununla görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanması ve öz gelirlerinin toplam bütçe içerisindeki oranının yüksek olması gibi iki ana boyutu bulunmaktadır. Bu bölümde genel olarak iki ülke bu kapsamda değerlendirilecektir.

Büyük Britanya’da yerel yönetimlerin hizmet alanlarının oldukça geniş olması nedeniyle 4 farklı gelir kaynağı bulunmamaktadır. Bu gelirler sırasıyla Vergi Gelirleri (Council Tax), Tek Tip İş Vergisi (The Uniform Business Rate), Hükümet Yardımları ve Diğer Gelir kalemleridir.

Council Tax mülkiyet esasına göre yerel yönetimler tarafından vergi, yerel yönetimlerin verdikleri hizmetin karşılığı olarak değerlendirilmektedir. County’ler tarafından toplanan gelirler bağlı belediyelere nüfusuna göre dağıtılmaktadır. Yerel vergiler oldukça önemli bir gelir kaynağıdır. Council tax yerel yönetimlerin toplam gelirlerinin yaklaşık %21.9’unu oluşturmakta ve 2008 yılı verilerine göre İngiltere genelinde 24.759.000.000 milyar pound gelir elde edilmiştir. (Melbourne, 2009: 9)

Tek tip iş vergisinin oranı yerel yönetimler tarafından belirlenmekte, yerel idareler tarafından tahsil edilmekte, bir havuzda biriktirilmekte, daha sonra yerel yönetimler arasında yüz ölçümü, nüfus, gelişmişlik düzeyi gibi kriterlere göre tekrar dağıtılmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık %18.1’i bu tip gelirlerden oluşmakta, 2008 yılı verilerine göre İngiltere genelinde 20.506.000.000 milyar pound gelir elde edilmiştir. (Melbourne, 2009: 9)

Hükümet yardımları(Government Grants) yerel yönetimlerin diğer bir önemli kaynağıdır. Hükümet yardımları; Özel Amaçlı yardımlar, Genel Amaçlı Yardımlar

ve Proje Karşılığı Yardımlar olarak üçe ayrılmaktadır. Hükümet yardımları yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık %46.9'unu oluşturmaktadır, 2008 yılı verilerine göre İngiltere genelinde 53.015.000.000 milyar pound gelir elde edilmiştir. (Melbourne, 2009: 9)

Genel Amaçlı Yardımlar : Yerel yönetim gelirlerinin yaklaşık %30'dan fazlasını oluşturan bu tür yardımlar topluca verilir. Harcanması ise tamamen yerel yönetimlerin tercihinine bırakılmıştır. Yerel yönetimlerin mali yapıları üzerinde olumlu etkisi olan bu gelirin oranı hükümet tarafından değiştirilmektedir. 1981 yılından bu yana yerel yönetim gelirleri içindeki payı %61'den %33,3'e kadar düşürülmüştür. Diğer gelir kaynakları ise yerel yönetimlerin verdiği hizmetler karşılığında aldığı harçlar ve resimler ile, borçlanmalar, satışlar, özel finansal girişimler ve tüzel malların yönetiminden elde edilen gelirlerdir. Bu tip gelirlerin yerel yönetim bütçesi içindeki payı yaklaşık %13.1'dir. 2008 yılı itibarı ile 14.880.000.000 milyar pound gelir elde edilmiştir.

İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün hazırladığı faaliyet raporuna göre mahalli idarelerin vergi gelirleri şu şekildedir: Belediyelerin vergi gelirleri 2008 yılı itibarı ile 4 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bütçe içindeki oranı ise %15.8 seviyelerindedir. İl özel idarelerinin vergi gelirlerinin toplam gelirleri içerisindeki payı oldukça düşüktür. 2008 yılı itibarı ile bütçe içerisindeki payı %1.6'dır. Yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin toplam gelirlerine oranı ise %10,8'dir. (http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet_raporu.pdf, 2003. 2010)

Türkiye'de de yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağını merkezden yapılan yardımlar oluşturmaktadır. Merkezi yönetim tarafından aktarılan gelirler 2008 yılı itibarı ile toplam gelirin yaklaşık %37'sini oluşturmaktadır. (http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet_raporu.pdf 20.03.2010)

Borçlanma diğer bir gelir kaynağıdır. Yerel yönetimlerin borç stoku 2008 yılı itibarı ile 21.666.121.000 TL'dir. Bu borcun 4.797.098 TL'lik kısmını dış borçlar

oluşturmaktadır. Ülkemizde özellikle küçük belediyeler yüksek oranda borç stoku altında ezilmekte, gelirlerinin belli bir kısmı bu borçların tahsili için kesilmekte, bundan dolayı bırakın hizmet yapmayı çalışanlarının paralarını dahi zorla ödeyebilmektedirler.(http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/faaliyet_raporu.pdf,20.03.2010)

Merkezi vergilerden aktarılan paylar, ticari ve sinai gelirler, resim, harç ve harcamalara katılma payları diğer gelir kaynaklarıdır. Borçlanmayı da dahil ettiğimiz zaman bu gelirlerin toplam bütçe içerisindeki pay yaklaşık %50 seviyelerindedir.

4.4. Halk Katılımı ve Denetim Açısından Karşılaştırılması

4.4.1. Halk Katılımı

Yerel yönetimlerde halk katılımı özellikle yerel demokrasi açısından oldukça önemli bir konudur. Daha önceki bölümde değindiğimiz gibi İngiltere’de yerel yönetimlerde halk katılımı çeşitlilik arz etmektedir. Halka açık toplantı, Halk paneli, Halk jürisi, Referandum, Anket, Herkese Açık Davet, Odak Grupları halk katılımı noktasında kullanılan yöntemlerden bazılarıdır. İngiltere de geleneksel olarak katılımın yoğun olduğu ve demokrasinin ve yerleşmenin beşiği olmasından dolayı halk katılımına büyük önem verildiği görülmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerde halk katılımı özellikle son yıllarda AB uyum süreci ile birlikte önem kazanmakla birlikte, istenilen seviyede bir katılımın sağlandığı söylenemez. Daha önce sadece halkı alınan kararlarının duyurulması ve seçimlerle sınırlı olan katılım, kurulan kent konseyleri ile arttırılmak istenmiş ancak katılım istenilen seviyede sağlanamamıştır. Katılımdaki azlığın en önemli nedeni kent konseylerinde alınan kararlarının hiçbir bağlayıcılığını bulunmamasıdır. Söylediklerinin sonucu etkilemeyeceğini düşünen vatandaşlar toplantılara katılmanın yararsız olacağını düşünmektedir.

İngiltere’de halkın katılıma önem vermesinin en önemli nedeni yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık %40’nı o bölgede toplanan vergiler oluşturmaktadır. Halk böyle büyük ölçüde maddi destek sağladığından dolayı alınan kararların ortak çıkarlara uygun alınıp alınmadığının hesabını daha aktif bir şekilde yerel yönetimlerden sormaktadır. Türkiye’de özellikle küçük belediyeler ve köylerde vatandaşlar aldıkları hizmetlerin parasını bile tam manası ile ödemediği ve gelirlerin önemli bir bölümü merkezi idareden aktarıldığı için halkta bir hesap sorma bilinci oluşmamıştır.

4.4.2. Denetim

Kamu yönetiminde denetim “bir kurum veya kuruluşun ya da belirli bir plan, program veya projenin yapısı, işleyişi ve çıktılarının önceden belirlenmiş standartlara uygunluk derecesinin araştırma, gözleme, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilmesi ve elde edilen bulguların objektif ve sistematik bir biçimde değerlendirilerek ilgili taraf veya taraflara iletilmesi süreci” şeklinde tanımlanmaktadır. (Nacak, 2007: 78) Denetim idari denetim, yasama denetimi ve yargı denetimi olarak üçe ayrılmaktadır. İdari denetim, iç ve dış denetim olarak ikiye ayrılmaktadır. İç denetime aynı zamanda hiyerarşik denetimde denilmektedir. İç denetim kurumların kendi kurdukları sistem yoluyla, iç denetçiler ve üst amirler tarafından yapılmaktadır. Dış denetim genel olarak idari vesayet olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bölümde genel olarak yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkilerinden bahsedilecektir.

4.4.2.1. Kararlar Üzerinde İdari Vesayet

Türkiye’de ve İngiltere’de genel kural olarak yerel yönetimlerin almış olduğu kararlar hiçbir makamın onayına sunulmadan yürürlüğe girmektedir. Ancak istisnai olarak bazı düzenlemeler mevcuttur. Merkezi idare tasdik, önceden izin ,ikame, iptal, yürütmenin durdurulması ve idari yargıya başvurma gibi idari vesayet yetkilerini istisnai olarak kullanmaktadır.

4.4.2.1.1. Tasdik (Onama)

Tasdik yerinden yönetim birimleri tarafından alınan kararların, idari vesayeti uygulamaya yetkili makamların, incelemeye yetkili bulunduğu işlerle ilgili olarak yapılan uygulamaların kanuna ve genel esaslara uygunluğunun belirtilmesidir. Onama yerel yönetim kuruluşları işlemleri üzerinde vesayet yetkisinin kullanılmasının temel biçimidir. Vesayet makamı yerel yönetim kuruluşunun işlemini mahiyetine göre değiştirmektedir. Bir kısım işlemler vali ve kaymakam gibi mülki idare amirleri tarafından onaylanırken; bir kısım işlemler ancak Başbakanlık, Bakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmaktadır. (Çelebi, 2003: 30) Bu kararlar onaylanmadıkça mahalli idareler tarafından kullanılamazlar. Tasdik yerinden yönetim idaresinin kararının bir ögesi tamamlayıcı bir parçası değildir. Çünkü karar özerkliğe ve tüzel kişiliğe sahip ve kendi adına irade beyanında bulunan bir yerinden yönetim kuruluşunun iradesinden doğmuş bir hukuki tasarruftur. Bu tasarrufun öğelerini yerinden yönetin idaresinin iradesinde, yani tasarrufun kendisinde aramak gerekir. Bu durumda yerel yönetimin kararıyla merkezi yönetimin tasdik kararı birbirinden ayrı işlemlerdir. (Çoşkun, 1995: 62)

İngiltere’de yerel yönetimler tarafından tüzük ve planlar ancak onaylandıktan sonra yürürlüğe girebilmektedir. İlgili bakanlık tüzük tasarısını onaylamadan önce inceler ve gerçekten buna ihtiyaç olduğu kanaatine varırsa onaylar. Planların uygulamaya geçirilmesinde de benzer usullere tabidir. İlgili bakanlığa sunulan planlar ya onaylanır ya reddedilir. Ayrıca ilgili bakanlığın gerekli değişiklikleri yapma yetkisi de bulunmaktadır.

Yerel düzeyde kumar ve piyangodan elde edilen gelirler, bu faaliyetlerden amaçlanan başka bir alanda ancak ilgili bakanın onayı ile kullanılabilir.

Türkiye’de ise yerel yönetimlerin kesin ve yürütülebilir karar alması önündeki bir çok düzenleme Avrupa Birliği uyum sürecinde çıkartılan yerel yönetimler kanunları ile büyük ölçüde kaldırılmıştır. İstisna olarak kalan düzenlemeler şunlardır:

- Kanunun 9. maddesine göre “Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur.”

- Kanunun 10. maddesine göre, “Bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir.”

- Kanunun 15/2 hükmüne göre “Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştayın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir”

- Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir. İl özel idaresi içinde aynı düzenleme vardır.

- Kanunun 15/3 hükmüne göre, “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.”

- Yine Kanunun 81. maddesine göre, “Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine

ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar mülkî idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer.”

- 442 sayılı Köy Kanununda da onamaya ilişkin örnek bulunmaktadır. Kanununun 74. maddesine göre, Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi mahsul zamanlarında çapulcular ve eşkiya türemiş ise yağmadan köy halkını korumak için köylünün eli silah tutanlarından lüzumu kadarını gönüllü korucu ayırarak bunların isimlerini bir kağıda yazıp kaymakama götürür. Kaymakamın müsaadesi olursa bu gönüllü korucular asıl korucularla beraber yağmacılara ve eşkiya ya karşı köyü ve köylüyü korurlar.

- Kanununun 6. maddesine göre “Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir.”

4.4.2.1.2. İkame

İkame, vesayet makamlarının yerel yönetimlerin organlarının yerine geçerek karar alabilmeleri ya da kararlar üzerinde değişiklik yapabilmeleridir. Kural olarak, vesayet makamı yerel yönetim kuruluşunun işlemini değiştirip, bu işlemin yerine kendi iradesini koyarak bir işlem tesis edemez. İkame yetkisi, bu kuralın istisnasını oluşturur. Çok ağır bir vesayet yetkisi olarak görülmekle birlikte; kanunların yerel yönetim kuruluşlarına getirdiği yükümlülükleri yerine getirmemesi veya bu kuruluşların böylesi durumlarda hareketsiz kalması karşısında uygulanır. (Çelebi, 2003: 33) Bu durum aslında yerel özerklikle bağdaşan bir denetim şekli değildir. Yerel otoritenin kararının değiştirilmesi demek, mevzunun yani tasarruftan doğması beklenen ve istenen neticenin durumunun değiştirilmesi demektir. Halbuki kararın mevzuunu tayin etmek doğrudan doğruya yerinden yönetim idaresinin yetkisi dahilindedir. Tasarrufun hak sahibi, yerinden yönetim idaresidir. O bu tasarrufu yapıp yapmamakta, mevzuun tayininde kanunun verdiği imkan ve yetkiler dahilinde serbesttir. (Demirtaş , 2005: 63)

İngiltere’de yerel yönetimler kendisine verilen planlama görevini ihmal ederse ilgili bakanlık planı bizzat kendisi yapar veya yaptırır. Bu durumda söz konusu maliyet ilgili yerel yönetime ödetir. Eğitim hizmetlerinin ihmali durumunda da benzer durum söz konusudur.

Belediye Kanununun 46. maddesine göre,“Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına Büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.”

Belediye Kanununun 57. maddesi de ikame yetkisine verilebilecek bir başka örnektir. “hizmetlerde aksama” başlıklı madde “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.”şeklindedir.

Bu hükmün benzeri İl Özel İdaresi Kanununda ve Köy Kanununda da yer almaktadır. Köy Kanununda da ikame yetkisine örnek bulunmaktadır. Kanunun 43. maddesine göre İhtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapılıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı

haber alınır veya şikayet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır.

4.4.2.1.3. Geri Gönderme veya İptal

Merkezi idare mahalli organların almış oldukları kararları hukuka ve genel ulusal ya da bölgesel çıkarlara tersliği nedeniyle iptal edebilmesi veya tekrar görüşülmesi için geri göndermesidir. Vesayet makamı tarafından işlemin iptal edilmesi halinde, karar bütün neticeleri ile ortadan kalkar iptal kararı geriye yürür. (Konak, 2003: 45) Fakat bu denetimin hukuki çerçevede kalması, hem yerel özerkliğin hem de yerel idarelerin kendi kendine hareket edebilme serbestliğinin bir güvencesi olacaktır.

İngiltere’de planlar ve tüzükler ilgili bakanlık tarafından reddedilebilir.

İl Özel İdaresi Kanununun 15. maddesi buna örnek olarak gösterilebilir. Hükme göre, “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”.Görüldüğü üzere burada idari vesayet yetkisi iade (geri gönderme) şeklinde düzenlenmiştir.

Diğer bir örnek ise il encümeni kararları ile ilgilidir. Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir.

Köy Kanununda benzeri bir hüküm “bozma” şeklinde düzenlenmiştir. 40. maddeye göre,“köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir”

4.4.2.1.4. Önceden İzin

Yasa, bazı işlere başlamadan önce yerel yönetimleri, gösterdiği idari vesayet makamlarından izin almak ve ancak bundan sonra işe girişmekte yükümlü kılabilir. Diğer bir deyişle, böylesi bir durumda kararın kanunen geçerli olabilmesi için vesayet makamından önceden izin almasına bağlıdır. Örneğin Taşıt kanununun 10 uncu maddesine göre, belediye ve İl özel idarelerinin taşıt alabilmeleri Bakanlar Kurulunun önceden iznine tabidir. (Çolak, 2004: 38)

İngiltere’de yerel yönetimlerin borçlanabileceği miktar sunacağı hizmetin alakalı olduğu bakanlık tarafından belirlenmektedir. Bu oran üzerinde hizmetin gerektirdiği ölçüde borçlanabilmek için ilgili bakanlıktan önceden izin almak zorundadır.

4.4.2.1.5. İdari Yargıya Başvurma

Son yıllarda genelde kamu yönetimi ve teşkilatı ile mahalli idareler bakımından; buna bağlı olarak özelde idari vesayet denetimi anlayışında önemli bir değişim yaşanmaktadır. Bu değişim mahalli idarelerde özerklik lehine bir genişleme ve idari vesayet yetkisi aleyhine bir daralma şeklinde olmaktadır. Böylelikle merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki idari vesayet bağı zayıflatılmaktadır. Bu zayıf bağ idari vesayet makamlarının mahalli idare işlemlerine karşı “idari yargıda dava açma” şeklinde somutlaşmaktadır. Mahalli idare kararları üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olan merkezi idare organlarının bu kararları idari yargı önüne götürebilme yetkileri evleviyetle vardır. Merkezi idarenin değişikliklerden önce yargı İdari yargıda dava açma usulünün uygulandığı alanlar önceki yasalarda onama şeklinde kullanılmaktaydı. İdari yargıya başvurma yaygın olarak İngiltere’de uygulanmaktadır. Burada merkezi idare, mahalli idareler üzerinde doğrudan ve tek başına yasallık ve yerindelik denetimi yapma ve bu işlemi iptal etme yetkisi yoktur. (Bayandır, 2007: 208-209) Bir işlemin yasaya aykırı olduğu kanısına varan merkezi idare, yargıca başvurarak bir karar ister. Bu kararda yargıç sadece işlemin yasaya aykırı olup olmadığını saptar. Bir iptal kararı değil bir tespit kararıdır.

İngiltere’de yerel tüzükler kanunlara aykırılık, ifadelerindeki belirsizlik ve yetki aşımı iddiaları ile dava konusu olabilir. Aynı zamanda yerel yönetimlerin her türlü işlemleri Türkiye’de olduğu gibi yargı denetimine tabidir. Tabiatıyla yargı denetiminin amacı onlara faaliyetlerinde ayak bağı olmak değil, hareketlerini kanuni sınırlar içinde tutmaktır. Gerek özel gerekse kamu hukukuna ilişkin bir hak ihlali durumunda dava edilebilir ya da aleyhlerinde kovuşturma başlatılabilir.

Yargısal denetim yerel yönetimlerin kendi faaliyet alanları dışında faaliyet göstermesini engellemek ve yerel yönetimlere tanınan takdir yetkisinin keyfi olarak kullanılmasını engellemek, aynı zamanda yerel yönetimlere tanınan takdir yetkisinin başka bir organa devredilmesini engellemek ve bu yetkiyi ortadan kaldırıcı bir taahhüt altına girmesini engellemek için kullanılmaktadır.

Türkiye’de ise, 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 ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.

Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.

Belediye meclisi kararları kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü

kararlar aleyhine idarî yargıya başvurulabilir. Bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmekle birlikte yürürlük tarihi bir yıl ertelenmiştir.

4.4.2.2. Organlar Üzerinde İdari Vesayet

Yerel yönetimlerin organlarının seçimle işbaşına gelmesi ve organlarının bağımsızlığı yerel özerklik açısından kilit rol oynamaktadır. Türkiye’de yerel yönetim organlarının seçimle iş başına gelmesinde tek istisnayı Vali oluşturmaktadır. İl Özel İdare teşkilatının başı ve yürütme organı olan vali seçimle iş başına gelmemekte merkezi idare tarafından atanmaktadır. İngiltere’de yerel yönetimlerin organları seçimle iş başına gelmektedir.

Organların bağımsızlığına gelecek olursak; Türkiye’de merkezi idare organları göreve çağırma, faaliyetlerine son verme ve görevden alma şeklinde denetimlerde bulunmaktadır. (Yüksel, 2005: 61)

Anayasasının 127. maddesinde, “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur” ifadesi yer almaktadır. Buna göre; belediye ve il genel meclislerini fesih etme yetkisi de Danıştay’a bırakılmaktadır. (Çağlayan, 2006: 20)

Yerel yönetimlerin meclislerinin fesih işlemlerinde bildirim yetkisi İçişleri Bakanlığına aittir. İçişleri Bakanlığının meclislerin feshi için gerekli olan bildirim konusunda takdir yetkisinin olması özerklik ilkesini zedeleyebileceği ve bunun bir baskı aracı olarak kullanılmaması ya da siyasal amaçlarla eşitlik ilkesine aykırı olarak kullanılmaması için merkezin takdir yetkisi olmaması gerektiği yönünde görüşler bulunmaktadır.

Ek olarak; 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 tanınmıştır. Herhangi bir nedenle il genel meclisinin görev yapamaması durumunda bu görevi il encümeni ifa eder. Yeni İl Özel İdaresi Kanununun 23. maddesine göre il genel meclisi; fesih, erteleme, görevden uzaklaştırma ve tutuklanma gibi nedenlerden dolayı çalışamaz duruma gelmesi durumunda il genel meclisinin görevleri il encümeninin memur üyeleri tarafından yerine getirilmektedir.

Köy idaresinin seçilmiş organları bakımından durum farklılık arz etmektedir. 1982'de 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun yürürlüğe girmesinden önce muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevden alınmasına ilişkin ilçe ve il idare kurulu kararları yargısal karar olarak kabul edilmiştir. Bundan dolayı, 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 65. maddesine göre il idare kurullarının gerek birinci gerekse ikinci derecede verdikleri kararlar Danıştay'da temyizden incelenmiştir.

2576 sayılı Kanunun 15. maddesiyle il ve ilçe kurullarının köy idaresinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını sona erdirme bakımından yetkileri idare mahkemelerine devredilmiştir. 2576 sayılı Kanun ile birlikte muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerini görevden almada yetkili organ görevli idare mahkemeleri ve temyiz yerinde Danıştay olması gerekmektedir.

Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın farklı yönde aldığı kararlar sonrasında il idare kurullarının muhtar ve ihtiyar meclisleri bakımından yargısal görevleri kaldırılmamıştır. İl idaresi kararları Danıştay'da temyiz edilmeye devam olunmuştur. Daha sonra Danıştay, içtihadını değiştirerek idare kurulu kararlarına karşı genel görevli idare mahkemelerinin ilk derece yargı yeri olarak Danıştay'ı da temyiz mercii olarak belirlemiştir. Böylelikle idare kurul kararları idari nitelikte bir karara ve dolayısıyla tipik bir idari vesayet denetimine dönüştürülmüştür. Bu yönde geliştirilen usul, Anayasanın 127/4 hükmüne açıkça aykırılık teşkil etmekte ve kendi içinde tenakuz oluşturmaktadır. Eğer il idare kurulunu hâlâ göreve

son verme bakımından görevli organ olarak kabul ediyorsak ki Anayasa Mahkemesi ve Danıştay böyle kabul ediyor- bu durumda idare kurulunun verdiği karar yargısal karardır ve bu kararın idare mahkemesi tarafından idari işlem olarak ele alınıp denetlenmesi abestir. Çünkü idare mahkemeleri ilk derece mahkemeleri olup temyiz mahkemesi değildir. Aksi durumda eğer il idare kurulu kararı bir idari karar olarak kabul ediliyorsa bu durum açıkça Anayasanın 127/4 hükmüne aykırılık teşkil eder. 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24. maddesinde ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar sayılmış ve aynı maddenin 2. bendinde, Danıştay'ın belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceleyeceği ve karara bağlayacağı kuralı getirilmiştir. Köy idaresi kapsam dışında tutulduğundan bu hüküm göre de köy idaresinin seçilmiş organlarının görevine son verilmesi bakımından görevli mahkeme, genel görevli ilk derece idare mahkemeleridir. Ayrıca, İl İdaresi Kanununun 65. maddesinde her ne kadar il idare kurullarının birinci ve ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Danıştay'da itiraz olunabileceği ifade edilmekte ise de; il ve ilçe idare kurullarının idari işlem niteliğini taşıyan köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevden çıkarılmasına ilişkin kararlarına karşı açılan davalar bundan böyle genel görevli mahkeme olan idare mahkemelerinde görülmesi gerekmektedir. Diğer yandan 2575 sayılı Danıştay Kanununun Danıştay'da temyiz yoluyla görülecek davaları belirleyen 25. maddesinde sadece idare mahkemeleri ile vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ve ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülen davalarla ilgili nihai kararların Danıştay'da temyiz yoluyla inceleneceği ve karara bağlanacağı kuralı bulunmaktadır. Sonuç olarak il veya ilçe idare kurullarınca verilen görevden uzaklaştırmaya ilişkin karara karşı yetkili idare mahkemesine başvurulabilir. Nihai karar idare mahkemesince verilecektir. (Bayındır, 2007: 179-180)

4.5. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Karşılaştırılması

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Şartı ve Avrupa Kültür Sözleşmesi ile birlikte Avrupa Konseyi'nin dördüncü direği olarak adlandırılmaktadır. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel

yönetimlere kişilik kazandıran, yerel yönetimlerin bir şahsiyet olduğunu kanıtlayan şartnamedir. Şart, Avrupa devletleri arasındaki çok taraflı ilk uluslararası hukuk belgesidir. (Mengi, 1998: 29)

Avrupa Konseyi, geleceğin Avrupa Birliği'nin en önemli temel taşlarından birinin özerk yerel yönetimler olduğu inancıyla, Avrupa ülkelerinde ortak bir toplumsal değer olan yerel özerkliğe, kuruluşundan beri büyük önem vermiştir. Yerel özerklik, her Avrupalının, üzerinde kolayca birleşebileceği bir değer olduğu içindir ki, bu kurumdan, Avrupa'nın bütünleştirilmesinde önemli hizmetler bekleniyor. (Keleş, 2000: 50)

Yerel özerklik şartı, demokrasinin gelişmesinde ve yönetimde etkinlik sağlanmasında önemli bir yere sahip olan yerel yönetimlerin haklarının korunabilmesi için bir güvence oluşturmaktadır. Şartın içeriğine taraf olan devletler yerel yönetimlerin idari, siyasal ve mali yapılarını geliştirici tedbirleri almakla yükümlü kılınmaktadır. (Bayrakçı, 2006: 97)

1953 tarihinde Versailles'da toplanan 1. Avrupa Komünleri Meclisi'nde, özerklikle ilgili ilkeler ve tanımlar benimsenmiştir. Buna karşılık, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, 'Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne bir protokol ile yerel özerklik kavramının eklenmesine ilişkin bir hüküm koyma ya da bu konuda ayrı bir sözleşme hazırlama önerisini reddetmişti. Buna karşılık, Konsey organlarının, yerel özerklik konusundaki tavrı daha sonra değişmiştir. Örneğin, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Sürekli Konferansı'nın bir kararında bu konuda şöyle deniyor: "Beldeden bölgeye kadar her topluluk kendisini ilgilendiren işlerde kendi başına karar alabilme özgürlüğüne sahip bulunabilmelidir." Daimi Komite, 1968 yılında Yerel Özerklik İlkeleri adlı bir belgeyi kabul etmiştir.

Avrupa Konseyi'nde, 1981-1984 yılları arasında hazırlanan bir çok karar tasarısında da, yerel özerklik ilkesinin anayasalarda yer alması önerilmiştir. Özerkliğin, kamu hizmetinin önemli bir bölümünün, yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi demek olduğu

vurgulanmıştır. Bu hakkın, serbest, eşit, gizli, dolaysız, genel oy kurallarına göre seçilmiş organlar eliyle kullanılması öngörülmüş, bir başka kuruluşa açıkça bırakılmamış olan yerel hizmetlerin yerel yönetimlerce görülmesi ilkesi benimsenmiştir. Konsey, bu ilkeleri daha da geliştirerek, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı adı ile, 1985 yılında, yerel yönetimlerden sorumlu Avrupa Bakanlar Konferansı'nda kesinleştirmiştir. (Keleş, 2000: 50-52)

Yerel özerklikle ilgili çalışmalarını sürdüren Avrupa Konseyi, Mahalli İdareler Konferansı üye ülkeleri bağlayıcı olmak üzere yirmi yıla yakın bir süre, özerklik yasa tasarısı ve şartı üzerinde çalışmalar yapmıştır.

“Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa'nın kurulmasının temel koşuludur" görüşünden hareketle hazırlanan tasarı Avrupa Konseyi tarafından Haziran 1985'te, Uluslararası Şehirler ve Mahalli İdareler Birliği (IULA) tarafından da 23-26 Eylül 1985 tarihinde Brezilya'da toplanan genel kurulda kabul edilmiştir. (Mengi, 1998: 29)

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (European Charter on Local Autonomy), Konsey üyesi 42 ülkeden 34'ü tarafından hem imzalanmış, hem de onaylanmıştır. 8 devlet ise ne imzalamış ne de onaylamıştır. Bu sonuncu kümede İsviçre de varır. Belçika, Fransa ve İngiltere gibi ülkeler ise, Şart'a başlangıçta yalnızca imza koymakla yetinmişlerse de, İngiltere, 1998'de Şart'ı onaylamıştır. Şart, Rusya Federasyonu'nca 1986'da imzalanmış, 1988'de onaylanmıştır. (Keleş, 2000: 56)

Şartın içeriğine gelecek olursak; Şartın ilkelerinden bir bölümü, özerk yerel yönetim kavramının anlamı, içeriği ve öğeleriyle ilgilidir. Buna göre özerk yerel yönetim ilkesi, yasalarla ve uygun olduğu durumlarda anayasalarla tanınacaktır. Özerk yerel yönetimlerden anlaşılması gereken, yerel yönetimlerin, yasalar çerçevesinde, kendi sorumlulukları altında, yerel halkın hizmet gereksinmelerini karşılayacak kamu etkinliklerinin önemli bir bölümünü düzenleme hak ve olanağına

sahip bulunmalarıdır. Yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ve başka yönetimlere verilmemiş olan her konuda, yerel yönetimlerin takdir hakkına sahip olması, özerkliğin ayrılmaz bir ögesidir. Bu kural genel yetki olarak bilinmektedir.

İkinci kümede bulunan özerklik ilkeleri, mali kaynaklarla ilgilidir. Bunlara göre yerel yönetimlere, serbestçe kullanabilecekleri, yeterli miktarda akçal kaynak sağlanır.

Yerel özerklik ilkelerinden üçüncü küme, merkezi yönetimlerin yerel yönetimler üzerindeki denetim ve gözetim yetkileriyle ilgilidir. Bu kurallara göre, yerel yönetimlere yönetsel denetim ancak anayasa ve yasalarda belirtilen durumlarda ve yöntemlerle uygulanabilir.

Yerel yönetimlere, başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve birlikler kurabilme hakkının tanınması, yerel özerkliğin başka bir boyutunu oluşturmaktadır. Kendi ortak çıkarlarını koruyup geliştirmek için, yerel yönetimlerin, aralarında birlikler kurma ve uluslar arası yerel yönetim kuruluşlarına katılma hakları Şart ile güvence altına alınmıştır.

Son kümede ise, yerel yönetimlerin yararlanabilecekleri yargı güvencesi ve yargısal koruma yöntemleri yer almaktadır. Şart'a göre, yerel yönetimler, anayasa ve yasalarla kendilerine tanınan yetkilerin serbestçe kullanılması ve yerel özerklik ilkelerine saygı gösterilmesi için yargı yerlerine başvurma hakkına sahip olmalıdırlar.

Avrupa Yerel Özerklik Şartının mali yapısı, görevleri, idari vesayet ile ilgili düzenlemeler daha önceki bölümlerde ayrıntılı olarak anlatıldığından, burada sadece birlik kurabilme ve iç yapıyı belirleyebilme konuları açısından değerlendirme yapılacaktır.

Yerel yönetimlere, başka yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve birlikler kurabilme hakkının tanınması, yerel özerkliğin başka bir boyutunu oluşturmaktadır.

Kendi ortak çıkarlarını koruyup geliştirmek için, yerel yönetimlerin, aralarında birlikler kurma ve uluslar arası yerel yönetim kuruluşlarına katılma hakkı verilmesi özerklik açısından önemlidir. Türkiye’de yerel yönetimler 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda belirtilen hükümler çerçevesinde kendi aralarında birlik kurabilirler. Kanuna göre Birlik, birlik tüzüğüne kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır. Aynı zamanda su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ve ekolojik dengenin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu, ilgili mahallî idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebilir. Bu fıkra da belirtilen birliklerden ayrılma da Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır.

Ancak yerel yönetimlerin, yabancı yerel yönetimleriyle kardeş şehir ilişkilerine girmeleri ve uluslar arası birliklere üye olabilmeleri konuları, 1173 Sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkındaki Kanun ve 3335 Sayılı Uluslararası Nitelikte Teşekküllerin Kurulması Hakkında Kanun gereğince yürütülmektedir.(Yeter, 1996: 11) 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 18. maddesi ile belediye meclisine, diğer yerel yönetimlerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek, yurt içindeki ve Dışişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına karar vermek yetkisi verilmiştir. Yine 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun 74. maddesine göre belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilmektedir. Belediye, bu teşekkül, organizasyon ve yabancı yerel yönetimlerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmekte veya kardeş kent ilişkisi kurabilmektedir. Yapılacak bu faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden Dışişleri Bakanlığının izninin alınması zorunlu olmaktadır.

Yerel yönetimler özerklik şartının diğer bir önemli maddesi ise iç yapıyı belirleyebilme özgürlüğüdür. İngiltere’deki yerel yönetimler kendi iç organizasyonlarını belirleyebilme noktasında Türkiye’ye göre daha serbesttirler.

Merkezi yönetim iç organizasyonla alakalı genel çerçeveyi belirlemiş, bu kurallar çerçevesinde yapının oluşturulmasını yerel yönetimlere bırakmıştır. Örneğin; yerel yönetimler kabine modeli, belediye başkanı – kabine modeli, belediye başkanı – meclis yöneticisi modellerinden birini seçme özgürlüğüne sahiptirler. Bunun yanı sıra hizmetlerinin gereğine göre hangi müdürlükleri kuracaklarına ve burada istihdam edilecek personel sayısına yine kendileri karar vermektedir.

Türkiye’de ise yerel yönetimlerin iç örgütlenmeleri, organları mevzuat tarafından belirlenmiştir. 5393 sayılı belediye kanunu, 5216 sayılı büyükşehir belediyesi kanunu, 5302 sayılı il özel idaresi kanunu ve 442 sayılı köy kanunu yerel yönetimlerin organlarını ve nasıl oluşacağını belirlemiş, yerel yönetimlere seçme hakkı bırakmamıştır.

İç örgütlenme yapısında ise bazı birimlerin kurulmasını mecburi tutarken, bazılarının kurulmasını belediye meclisinin yetkisine bırakmıştır. Buna göre; Belediye teşkilâtı, norm kadroya uygun yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun olarak gerektiğinde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi belediye meclisinin kararıyla olur.

İl özel idaresinde de paralel bir düzenleme mevcuttur. Buna göre; İl özel idaresi teşkilatı; genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşur. İlin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre oluşturulacak diğer birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi il genel meclisinin kararıyla olur. Bu birimler büyükşehir belediyesi olan illerde daire başkanlığı ve müdürlük, diğer illerde müdürlük şeklinde kurulur. Köy yönetiminin herhangi bir iç örgütlenmesi söz konusu değildir. Sadece köyde huzur ve düzenin sağlanması için köy bekçisi istihdam edilmektedir.

SONUÇ

Yerel yönetimler üzerinde yapılan araştırmalar genellikle verimlilik ve etkinlik analizlerine ilişkin çözümlerle birlikte irdelenmektedir. Yönetim bilimleri üzerinde yakın geçmişte öne çıkan subsidiyarite ve mali özerklik gibi kavramların varlığı da bu iddiayı doğrulamaktadır. Yurttaş odaklı ve ülke demokrasilerinin gelişimine yönelik yaklaşımlarda yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe arttırmakta, işlevsel olarak gelişimini sağlamaktadır.

Yerel yönetimlerin gelişimi ile birlikte temel olarak, toplumun yönetime katılımı ve kamu hizmetlerinin daha etkin sunulması amaçlanmaktadır. Ancak bu eğilim ile birlikte bazı risk unsurlarının da iyi yönetilmesi gerekmektedir. Yerel özerklik ve yerel demokrasi arayışları içerisinde toplumsal dengelerinde mutlaka göz önünde tutulması gerekmektedir. Bilimsel yazınlarda demokratik gelişim ve ekonomik kalkınma noktasında yerel yönetimlere hayati bir önem atfedilmesi ve ulus-üstü kuruluşlar eliyle bu anlayışın desteklenmesi son yıllarda görülen değişim ve dönüşümün çıkış noktası olarak görülmektedir.

1970’li yılların henüz başında küreselleşmenin temel öğretileri arasında, yönetimlerin merkezi ve güçlü olma yapısı eleştirilmiş, devletin küçülmesine önem verilmiştir. Aynı zamanda sosyal devlet anlayışını reddeden küreselleşme olgusu IMF, Dünya Bankası ve BM eliyle değişim ve dönüşümleri ekonomi temelinde gerçekleştirme gayretlerine girişmiştir. Sistemik açıdan değerlendirildiğinde, devletin küçülmesi, ulus-üstü kuruluşların toplumlar üzerinde etkili kılınması ve yerel yönetimleri güçlendirme arzusu bir çok ülkenin yönetim reformlarının ana başlığı haline getirilmektedir. Merkezi yönetimlerin karar alma sürecinde sermaye örgütleri ve sivil toplum kuruluşlarının da “yönetişim” ilkesi gereği dahil edilmesi son yıllarda görülen yapılanmanın temelini göstermektedir.

Post-modernizmin bir getirisi olan küreselleşmenin, Margaret Thatcher önderliğinde İngiltere’de, Ronald Reagan önderliğinde ABD ekseninde hayat bulduğu bilinmektedir. Dünya üzerinde özellikle 1980’li yıllardan sonra etkinliğini

artırmış ve hakin anlayış konumuna yükselmiştir. Türkiye, İngiltere'den sonra bu akım ile tanışmış ve 1980'li yıllarda Turgut Özal ile birlikte serbest piyasa ekonomisi, ihracata dayalı büyüme, sosyal devlet yerine ekonomiye müdahale etmeyen bir devlet anlayışını ülke gündemine almış bulunmaktadır.

Bahsedilen gelişmelerin yanı sıra tüm dünyada insan hakları, temel hak ve hürriyetlerin geliştirilmesi, demokratik kültürün yaygınlaştırılması ve halkın yönetime katılımı gibi unsurlar siyasal yaşamın öncelikli konuları haline getirilmektedir. Ekonomik gelişmişlik düzeyi ve eğitim seviyesi toplumların demokratik kültürünün de belirleyici unsuru olarak bu dönemde görülmeye başlanmaktadır. Batı demokrasisi özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde değinilen kriterleri kendisine rehber edinerek bugünün AB standartlarını arama girişiminde bulunmaktadır.

Demokratik kültüre hayat sahası arayışlarında gerek yönetim ve siyaset bilimciler gerekse yöneticiler ve siyasi aktörler belli bir düzen içerisinde birçok etken ile kalkınmanın da başlangıç noktasının yerelde başlayacağı kanaatini edinmişlerdir. Bir başka ifade ile demokratikleşme, sosyo ekonomik gelişme ve kültürel değişimin yerelden başlaması konusunda fikir adamları ve siyasi aktörlerin ittifak söz konusudur. Yerel yönetimlerin bu derece öneme sahip olması aynı zamanda birçok ihtiyacının olduğu gerçeğini de beraberinde getirmektedir.

Yerel yönetimlerin gün geçtikçe artan değeri ve genişleyen etki alanı yönetim bilimleri içerisinde daha farklı bir yere sahip olmasını da beraberinde getirmektedir. Ancak merkezi yönetimler karşısında hukuki, idari, mali ve siyasi açıdan ne durumda olacaklarına ilişkin ise süreklilik ve değişiklik arz eden bir görüntü bilimsel yazında dikkat çekmektedir. Coğrafi şartlar, siyasi tarih ve kültürel gelişimler bir ülke içerisindeki yerel yönetimlerin yapısı ile doğrudan ilişkili olarak görülmektedir. Örneğin, Fransa'da merkeziyetçi yapının gücü görülürken, coğrafi olarak yakın ama kültürel olarak farklılık arz eden Almanya'da federatif yapı daha ön planda görülmektedir. Bir diğer örnek ise Türkiye gerek coğrafi yapısı, kültürel yapısı ve siyasi tarihi ile tamamen farklı olduğu Fransa ile kısmi olarak da olsa bir benzerlik

taşımaktadır. İşte bu noktalarda görülen manzaralar bugünün şartlarında da yerel yönetimlere ilişkin tartışmaların içeriğini yansıtmaktadır.

Türk kamu yönetimi sisteminde yerel yönetimlerin kuruluşu ve işleyişi Avrupa nazara alınarak geliştirilmiş daha sonra ülkeye ilişkin unsurlar göz önüne alınarak bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Son yapılan yerel yönetimler reformu ile birlikte Türkiye’de yerel yönetimlerin yapısal sorunları çözülerek çağdaşlaşması amaçlanmaktadır. İnceleme sonuçlarının da gösterdiği gibi özellikle mali ve idari açıdan ciddi bir çıkmazın içerisinde bulunan yerel yönetimler geçmişe nazaran önemli mesafe kat etmiştir. Başlangıçta değinilen yerel demokrasi ve yerel kalkınma kavramlarının hayat bulabilmesi için güçlü bir mali yapının varlığı inancı bu uygulama ile birebir örtüşmektedir.

Türkiye’de var olan merkezîyetçi yapı devletin temel birlik ve bütünlüğünü, anayasal değerlerini korumak ve bölgeler arasında dengeli bir büyümeyi sağlamak adına savunulmaktadır. Bunun karşısında mevcut sonuçlara bakıldığında özellikle bölgelere arası gelişmişlik düzeyinin arzu edilen seviyede olmadığı görülmektedir. Böylece göçler ve iyice açılan sosyo ekonomik gelişmişlik farklılıkları göze çarpmaktadır. Bunun yanı sıra kültürel ayrışmaların güçlendirilmesi ve belli odaklarca desteklenmesi ile birlikte terör ve şiddet eğilimleri toplumda baş göstermektedir. Bir başka ifade ile Türkiye’de uygulanmak istenen politikalarda hedefin tam anlamıyla gerçekleştirilemediği gözlemlenmektedir. Küreselleşme karşısında üniter devlet yapılarının zafiyet gösterdiği gerçeği ile birlikte az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerinde bu rüzgar karşısında direnememesi hesaba dâhil edildiğinde yerel demokrasinin, ülkelerin varlığına ve yaşayabilmesine doğrudan etkisi olduğunu ortaya çıkarmaktadır.

İngiltere ise devlet anlayışı olarak yerel dinamikleri iyi kullanmak, mali açıdan yetki genişliği vermesi ve kamu hizmetlerinde optimum maliyet ilkesini ön plana çıkarması ile birlikte kurumsallaşmasını gerçekleştirmiş konumdadır. İki dünya savaşında da kazanan tarafta bulunması sömürgelerinde elde ettiği kaynaklarla

birlikte güçlü bir ekonomik yapıya sahip olması sebebiyle yerel yönetimlerinde arzu edilen düzeyi yakaladığı görülmektedir.

Türkiye ve İngiltere'nin karşılaştırılmasında göz önünde tutulan halk katılımı, idari yapı, mali yapı ve sosyo kültürel unsurlar esasında ciddi bir demokrasi farkını da betimlemektedir. Türkiye'de halkın yönetimi etkileye bilmesinde seçimler etkiliyken İngiltere'de ise gerek duyulan dönemlerde yapılan bazı anketler bile belirleyici olmaktadır. Bütçe değerleri açısından yapılan incelemede Avrupa'da oluşturulan standartların, yaşam kalitesi ve refahı için önemli ölçüde bulunurken Türkiye'de bu hedeflerin henüz seviyesine gelinemediği görülmektedir. Ancak son yıllarda yapılan yerel yönetimler reformu ile birlikte yerel yönetimlerin mali açıdan daha fazla değer üretecekleri gerçeği gözlerden kaçmamaktadır.

Yerel yönetimlerde görülen anlayışın ülkeler ve toplumlar üzerinde siyasi açıdan katılım, kültürel açıdan hoşgörü, ekonomik yönden kalkınma, insan hakları açısından ise demokrasi ve eşitlik sağlaması o ülkenin belirtilen değerler ekseninde yükselmesi ile doğrudan ilişkisi olduğunu göstermektedir. Sonuç olarak Türkiye ve İngiltere'de uygulanan birbirinden farklı ancak kısmi benzerlikleri bulunan yerel yönetim yapısının en sonunda halkın refahı ve ülkenin kalkınmasını amaçladığı görülmektedir. Uygulama sahasında görülen farklılıkların ise siyasi istikrar ve toplumsal yapı değişkenlerine bağlı olduğu belirtilmektedir.

KAYNAKÇA

ARIKAN, Yeşeren Eliçin., (2004) **Bütünleşen Avrupa’da Yerel Yönetimler**, İstanbul, Görüş Yayıncılık.

ARIKBOĞA, Erbay (1998) **Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı**, İstanbul, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

ARIKBOĞAN, Ülkü, (2004) **Yerel Yönetimler Arası Mali ilişkiler**, İstanbul, Yaylacık Yayıncılık.

AYDIN, Ahmet Hamdi, (2004) **Türk Kamu Yönetimi Sisteminin Başlıca Sorunları ve Çözüm Önerileri**, , Ankara, Gazi Yayınevi.

BAYINDIR, Muhammed Savaş, (2007) **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet** Ankara Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

BAYRAKÇI Erdal, (2009) **Yerel Yönetimler Ders Notları**, Konya, Dizgi Ofset.

BERRY, David, (2004) Microwards at Postcode Level,(269-278) **Journal of Public Affairs**, John Wiley and Sons Publishing.

BİLGİÇ, Veysel, (1998) **Yerel Yönetimler**, Ankara, 21. Yüzyıl Yayınları.

BLAKE, Jones, (2004) Effectiveness of Citizen Review Panels, (1117-1127), **Science Direkt**, Elsevier Foundation.

BOND, Stephen, KEVIN Denny, HALL John, (1999) Who Pays The Business Rate, Vol. 17 (19-35). **Fiscal Studies**, Wiley Blackwell.

BOYNE, George, ANDREWS Rhys (2009) Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities, Vol. 46, No. 4, (739-759), **Urban Studies**, Wiley Blackwell.

BROWN, Mark, (2006) Survey Article: Citizen Panels and the Concept of Representation. The Journal of Political Philosophy, Volume. 14 Issue. 2, (203-225), **İnter Science**, Elsevier Foundation.

BUMİN, Kurşat, (1990) **Demokrasi Arayışında Kent**, İstanbul, Ayrıntı Yayınları.

CHANDLER, John A., (2001) **Local Government Today**, Manchester, Manchester Universty Press.

COLE, Michael, (2003) Local Government Reform In Britain 1997–2001: National Forces and International Trends. Government and Opposition, Volume. 38 Issue. 2, (181-202) **İnter Science**, Elsevier Foundation.

COLİN Jones, LEISHMAN Chris, ORR Allison M, (2006) The revaluation of council tax bands: more than rearranging the deck chairs. Policy and Politics, Vol. 34, Issue. 2, (219-239), **Ingenta Connect**.

COPUS, Colin, (2008) English Councillors and Mayoral Governance:Developing a New Dynamic for Political Accountability, Volume. 79, Number. 4, (590-604), **IngentaConnect**.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, (2006) **İdare Hukuku ve İdari Yargılama Hukuku**, Ankara, Asil Yayınları

ÇELEBİ, Talat, (2003) **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiyede’ki İdari Vesayet Yetkisinin Değerlendirilmesi**, Ankara, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

ÇOLAK, Hikmet, (2004) **Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerinin Özerkliği**, Ankara, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

ÇOŞKUN, Bayram, (1995) **Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği**, İzmir, Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi.

ÇUKURÇAYIR, Akif, (2000) **Siyasal Katılma ve Yerel Demokrasi**, Ankara, Yargı Yayınevi.

DEMİRTAŞ, Mustafa, (2005) **Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet**, Muğla, Yayınlanmamış Yüksek lisans Tezi.

DEVAS, Nick, (1997) Indonesia: What Do We Mean By Decentralization?, Volume. 17, Issue. 3, (351 – 367), **Public Administration and Development**.

DIAMOND, John, LIDDLE, Joyce, (2003) Regional Governance: Some Unresolved Issues, Vol. 18, No. 2, (106-116), **Public Policy and Administration**.

ERDAL, Selma, (2010, nisan 13). <http://www.guvercinevi.org/siyaset/2695-yerel-demokrasi-ve-yerel-yoenetimlere-halk-katlm-kavram>. nisan 14, 2010 tarihinde www.guvercinevi.org. adresinden alındı

ERYILMAZ, Bilal, (2003) Kamu Yönetimi, İstanbul, Erkam Matbaası.

FEIOCK, Richard C, JEONG Moon-Gi, KİM Jaehoon, (2003) Credible Commitment and Council-Manager Government: Implications for Policy Instrument Choices. (Volume. 63 Issue. 5), (616-625), **Public Administration Review**.

FENNEY, Ron, (1998) **Essential Local Government**, London, Nuffield Press.

FISHKIN, James S, JOWELL, Roger, (2000) Deliberative Polling and Public Consultation, Volume 53, Number 4, (657-666), **Parliamentary Affairs**.

FREDERİK, Fleurke, ROLF Willemse, (2006) Measuring Local Autonomy: A Decision-Making Approach, Volume. 32, Issue. 1, (71-87), **Local Government Studies**.

FRANSEN, Annie Gaardsted, (2002) Size and Electoral Participation in Local Elections. Volume. 20, Issue. 6, (859-860), **Government and Policy Environment and Planning**.

GAME, David Wilson, (2002) **Local Government in the United Kingdom** Houndmills, Hampshire, Macmillan Distribution Ltd.

GODFREY, Caroline, (2007) **The Role Of Parish Councils In Milton Keynes**, London, Routledge Publishing.

GOBERMAN, Rachael, HORWOOD Jeremy, CALNAN, H Michael (2008) Citizens Juries in Planning Research Priorities: Process, Engagement and Outcome. Health Expectations, Volume. 11 Issue. 3, (272 – 281), **InterScience**.

GÖZLER, Kemal, (2003) **İdare Hukuku**, , Bursa, Ekin Kitabevi.

GÜNDAY, Metin, (2004) **İdare Hukuku**, Ankara, İmaj Yayınevi.

GÜNDAY, Metin (2005) **İdare Hukuku**, Ankara, İmge Yayınevi.

HAMAMCI, Can, (1981) **Merkezi Yönetim Yerel Yönetim Ekseninde Belediyelerimizde Demokratikleşme Eğilimleri**. Ankara, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

HAMBLETON, Robin, SWEETING, David, (2004) U.S. Style Leadership for English Local Government, Volume. 64 Issue. 4, (474-488), **Public Administration Review**.

HAMPTON, Greg, (1999) Environmental Equity and Public Participation, Volume. 32, Number. 2, (163-174), **Policy Sciences**.

İçişleri Bakanlığı, (2008) **2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu**, Ankara, Klasmat Yayıncılık.

JONES, George W., (1990) **Local Government in Britian**, J.J. Hesse (ed.), Local Government and Urban Affairs in International.

KALABALIK, Halil, (2005) **Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

KARAARSLAN, Mustafa, (2007) **Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetim**, Ankara, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

KAVİLİİ, Sultan Arap, (2004) “**Yerel Gündem 21 ve Yönetişim**”, . Yerel Yönetimler Kongresi Bildiri Kitabı (s. 159-171), Çanakkale, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yayınları.

KEATING, Michael, (1993) **Reforging the Union: Devolution and Constitutional Change in the United**, Florence, European University Institute Press.

KELEŞ, Özlem, (2006) **İl Yönetiminde Bir Yerel Yönetim Birimi Olarak İl Özel İdareleri**, Isparta, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

KELEŞ, Ruşen (1995) **Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma**, Avrupa ve Türkiye Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Uluslar arası Konferansı, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği-Konrad Adenaur Vakfı.

KELEŞ, Ruşen (2000) **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul, Cem Yayınevi.

KOÇDEMİR, Kadir, (2002) Hizmette Vatandaşa Yakınlık (Subsidiyarite) İlkesi ve Sosyal Hizmetler, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 434. Öncü Basımevi.

KONAK, Turan, (2003) **Yerel Yönetimlerde Denetim**, İstanbul, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

KÖSECİK, Muhammet, (2003) **AB'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler**”, **AB ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, Alfa Yayıncılık.

LANGROD, Georges, (1953) Local Government and Democracy, Volume. 31, Issue. 1, (25-34), **İnterScience**.

MAURIC, Blanc, BEAUMONT BLAC Justin, (2005) Local Democracy Within European Urban Development Programmes, vol. 96, issue. 4, (409-420) **Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie**.

MCDANIELS, Timothy, (1996) The Structured Value Referendum: Eliciting Preferences for Environmental Policy Alternatives, (227-251) **Journal of Policy Analysis and Management**.

MEMİŞOĞLU, Dilek, (2006) **Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu**, Isparta, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

MENGİ, Ayşegül, (1998) **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara, İmaj Yayıncılık.

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

NADAROĞLU, Halil, (1994) **Mahalli İdareler**, İstanbul, Beta Yayın.

NEWMAN, Ines, (2009) **Local Democracy**, Routledge, London Yayınevi.

NORTON, Alan, (1994) **International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies**, Aldershot, Edward Elgar Publishing.

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

ONAR, Sıddık Sami, (1966) **İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II.** İstanbul, İsmail Akgün Mabaası.

ORTAYLI, İlber, (1995) **İmparatorluğun En Uzun Yılı**, İstanbul, Hil Yayınevi.

ÖKMEN, Mustafa, 2002 **Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ed. Bekir Parlak, Hüseyin Özgür, Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, İstanbul, Alfa Yayınevi.

ÖZTÜRK, Azim, (1996) **21. Yüzyıl Türkiye’si İçin Yerel Yönetim Modeli**, Adana, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları.

PEARCE, Graham, ELLWOOD, Sheila, (2002) **Modernising Local Government: A Role for Parish and Town Councils**, London, Routledge Publishing.

PRATCHETT, Lawrence, (2004) Local Autonomy, Local Democracy and the ‘New Localism’. Vol. 52, (358–375), **Political Studies**.

PUSTU, Yusuf, (2005) **Yerel Yönetimler Ve Demokrasi**, Sayıstay Dergisi sayı:57. Ankara, Sayıstay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü.

RAO, Nirmala, (2003) Options for Change: Mayors, Cabinets or the Status Quo? Volume. 29, Number. 1, (1-16), **Local Government Studies**.

RIPPE, Klaus Peter, SCHABER, Peter, (1999) Democracy and Environmental Decision-Making. Volume. 8, Issue. 1, (75-88), **Environmental Values 8**.

ROSENTHAL, Leslie, **House Prices and Local Taxes i n the UK**, Volume.20 Issue. 1, (61-76), Fiscal Studies, 1999.

ROWE, Gene, FREWER, Lynn J., (2000) Public Participation Methods: A Framework for Evaluation, Vol. 25, No. 1, (3-29), **Science, Technology & Human Values**.

SİTEMBÖLÜKBAŞI, Şaban, (2005) **Liberel Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi**, (139-162), Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, sayı:10, Antalya, Gazi Kitapevi.

SMITH, B. C., (1996) Sustainable Local Democracy, Volume. 16, Issue. 2,(163-178), **Public Administration and Development**.

STEWART, John, (2000) **The Nature of British Local Government**, Houndmills, Hampshire, Macmillan Press Ltd.

TEKELİ, İlhan, (1983)Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye’de Belediyeciliğin Gelişimi, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 16, Sayı 2, Ankara, Öncü Basımevi.

TÜRKOĞLU, İrfan, (2009) **Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerkliği Algılaması**, Ankara, Ümit Ofset.

ULUATAM, Özhan, (2003) **Kamu Maliyesi**, Ankara İmaj Yayınevi.

ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR Tekin, (2001) **Mahalli İdareler**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR Tekin, (2002) **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

ULUSOY, Ahmet, AKDEMİR Tekin, (2004) **Mahalli İdareler Teori Uygulama Maliye**, Ankara, Seçkin Yayıncılık.

WILSON, David ,GAME, Chris, (2002) **Local Government in the United Kingdom**, Hampshire, Palgrave Macmillan Publishing.

WOLLMANN, Hellmut, (2000) **Local government systems: from historic divergence towards convergence? Great Britain, France, and Germany as comparative cases in point**, Berlin, Berlin University Press.

YAVUZ, Fehmi, (1966), **Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlemesi**, Ankara, TODAİE Yayını.

YILMAZ, Gülsen, (2005) **Türkiye’de Hizmette Yerellik İlkesine Duyarlılık**, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi, Ankara, Gazi Yayınları.

Yılmaz, H. Hakan, (2004) Yerel Yönetimlerde Planlama, Bütçe, Borçlanma ve Denetim Süreçlerinin Yeni Yasalar Çerçevesinde Değerlendirilmesi, (3-40) **Sayıştay Dergisi**, sayı: 55, Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü.

YOUNG, Ken ,RAO, Nirmala, (1997) **Local Government Since 1945**, **Wiley-Blackwell Publishing**, London.

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

İnternet Adresleri

http://www.yayed.org.tr/resimler/ekler/21fa74b50ba3f7c_ek.pdf?tipi=7&turu=X&su be=0. nisan 14, 2010 tarihinde <http://www.yayed.org.tr>. adresinden alındı.

<http://www.bcekmece.bel.tr/yerel.htm> . (tarih yok). Nisan 29, 2010 tarihinde <http://www.bcekmece.bel.tr>. adresinden alındı.

<http://www.ekocerceve.com/img/haberler/ABBLGESELPOLTKAVEYAPISALFONLAR.doc>. (tarih yok). Nisan 29, 2010 tarihinde <http://www.ekocerceve.com>. adresinden alındı.

<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/d9152001/abbkp.html>. (tarih yok). Nisan 29, 2010 tarihinde <http://www.gap.gov.tr>. adresinden alındı.

<http://www.mansfield.gov.uk/CHttpHandler>. (tarih yok). temmuz 24, 2009 tarihinde www.mansfield.gov.uk. adresinden alındı.

<http://www.norfolkcitizenspanel.org/consumption/>. (tarih yok). temmuz 2, 2009 tarihinde <http://www.norfolkcitizenspanel.org>. adresinden alındı.

<http://www.sheffield.gov.uk/education/plans-partnership-consultation/consultation/abbeydalegrange>. (tarih yok). temmuz 06, 2009 tarihinde <http://www.sheffield.gov.uk>. adresinden alındı.

<http://www.tumbelsen.org.tr/pages/yerelyonetim/003.htm>. (tarih yok). Nisan 29, 2010 tarihinde <http://www.tumbelsen.org.tr>. adresinden alındı.

<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=1116>. (tarih yok). Nisan 20, 2010 tarihinde <http://www.yerelsiyaset.com>. adresinden alındı.

<http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=659>. (tarih yok). Nisan 19, 2010 tarihinde <http://www.yerelsiyaset.com>. adresinden alındı.

www.leics.gov.uk/wdf_and_mdf_public-hearing_public_notice.doc. (tarih yok).
temmuz 2, 2009 tarihinde www.leics.gov.uk. adresinden alındı.

www.public-standards.gov.uk. (tarih yok). temmuz 06, 2009 tarihinde www.public-standards.gov.uk/.../Local_Govt__Evidence__Birmingham_City_Council.doc.
adresinden alındı.

Mevzuat

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

442 sayılı Köy Kanunu

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu

5779 sayılı Belediye ve Özel İdarelere Genel Bütçeden Gelirlerinden Pay Verilmesi
Hakkındaki Kanun