

**T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**TÜRKİYE'DE MERKEZİ İDAREYE BAĞLI TAŞRA ÖRGÜTLENMESİ VE MALİ-
İDARİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ: BOZCAADA ÖRNEĞİ**

Yüksek Lisans Tezi

**Hazırlayan
Abdulgani MAĞ**

**Tez Danışmanı
Doç Dr Mustafa GÖRÜN**

Çanakkale – 2015

TAAHHÜTNAME

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum "Türkiye'de Merkezi İdareye Bağlı Taşra Örgütlenmesi ve Mali-İdari Özerklik İlişkisi: Bozcaada Örneği" adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.


24/07/2015
Abdulgani MAĞ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Abdulgani MAĞ'a ait Türkiye'de Merkezi İdareye Bağlı Taşra Örgütlenmesi ve Mali-İdari Özerklik İlişkisi: Bozcaada Örneği adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, **YÜKSEK LİSANS TEZİ** olarak oybirliği ile kabul edilmiştir.

Üye Doç. Dr. Mustafa GÖRÜN
(Danışman)

Üye Doç. Dr. Yunus Emre ÖZER

Üye Yrd. Doç. Dr. Mustafa KARA

Üye Yrd. Doç. Dr.

Üye Yrd. Doç. Dr.

Tez No : 10085202

Tez Savunma Tarihi : 24.07.2015

ONAY

Doç. Dr. Şerif Korkmaz

Enstitü Müdürü

18.09/2015

ÖZET

TÜRKİYE’DE MERKEZİ YÖNETİMİN TAŞRA ÖRGÜTLENMESİ VE MALİ-İDARİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ: BOZCAADA ÖRNEĞİ

Tez, merkezi yönetim ve onun taşra örgütlenmelerinin mali ve idari özerklik ilişkisini Bozcaada ilçesi üzerinden incelemiştir. Bir örnek olay çalışması olarak tezde, ikincil kaynaklardan literatür taraması yapılmış ve teorik çerçeve oluşturulmuştur. Kaymakamlık kaynakları, arşivler ve ilçe özel idare kurulunun yazılı resmi kaynakları üzerinden doküman analizi yapılarak incelenen Bozcaada’nın idari sisteminin özgünlüğü ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır.

Türkiye’de sadece Bozcaada ve Gökçeada ilçelerinde geçerli olan ve bu iki adaya has olarak çıkarılan Bozcaada ve İmroz(Gökçeada) Kazalarının Mahalli İdareleri Hakkında, 25/06/1927 tarihli, 1151 sayılı kanun, mali idari özerklik için önemli bir yasal düzenleme çerçevesi sunmaktadır. Tez, bu kanunun düzenlemeleri ve iki adadaki mevcut taşra örgütleri olan ilçe özel idare kuruluşlarının uygulamalarını temel alarak; Türkiye’deki merkezi idare sisteminin reform edilmesi ve iyileştirilmesi için bazı öneriler geliştirmiştir.

Tezde, Türkiye’deki merkezi idarenin bir unsuru olan taşra teşkilatlarının mali ve idari özerkliği incelenmiştir. Bir yerinden yönetim birimi olarak görülebilecek, merkeze bağlı taşra örgütlerinin mali-idari özerkliği, sadece Bozcaada ve Gökçeada ilçelerinde geçerli olan 1151 sayılı yasa ve Bozcaada mahalli idare yönetiminin uygulamaları üzerinden değerlendirmiştir. Bu bağlamda tez, Bozcaada örneği üzerinden merkezi idare sistemi ve kuruluşları ile yerel yönetim sistemi ve kuruluşlarına örnek olabilecek özelliklerin uygulanabilirliğini ve model olma potansiyelini tartışarak bitirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Merkezi Yönetim, Taşra Teşkilatı, Özerklik, Mali-İdari Özerklik, Bozcaada*

ABSTRACT

THE PROVINCIAL ORGANIZATION OF CENTRAL ADMINISTRATION AND THE FINANCIAL-ADMINISTRATIVE AUTONOMY RELATIONS: THE CASE OF BOZCAADA

This thesis studied the relation financial and administrative autonomy of central administration and its provincial organizations on Bozcaada district. As a case study, literature was scanned from the secondary sources and theoretical framework was constituted in the thesis. The originality of administration system of Bozcaada was tried to reveal with making a content analysis from the sources of sub-governorship, archives and the written formal sources of special district administration.

1151 numbered law, only valid in Bozcaada and Gökçeada districts in Turkey and special for these islands, presents an important legal arrangement framework for financial administrative autonomy. By taking the law of arrangement and the implementation of special district administration, existing provincial organizations in the islands, this thesis makes some recommendations for reforming and improving central administration system in Turkey.

The financial and administrative autonomy of provincial organization, a component of central administration, was studied in the thesis. The financial-administrative autonomy of provincial organizations seen as a local management unit and bound central administration evaluated with 1151 numbered law, only valid in Bozcaada and Gökçeada districts, and the implementation of Bozcaada local administrative management. In this context, this thesis was concluded with discussing the qualities to be example for central administration system and organizations besides local administration system and organizations, and the potentiality of a being model on the case of Bozcaada.

Keywords: *Central Administration, Provincial Organization, Autonomy, Financial-Administrative Autonomy, Bozcaada.*

ÖNSÖZ

Yüksek lisans eğitimimin her aşamasında ve bu tezin hazırlanması sürecinde özveriyle göstermiş olduğu rehberlik ve yardımlarından dolayı başta danışman hocam Doç. Dr. Mustafa GÖRÜN olmak üzere tüm değerli hocalarıma teşekkürü bir borç bilirim. Ayrıca eğitim ve meslek hayatını birlikte sürdürmenin tüm zorluğunu üzerimden alan ve bu süreçte ailemizin tüm yükünü çeken sevgili eşim Sevgi MAĞ'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Abdulgani MAĞ

Bozcaada, 2015

İÇİNDEKİLER

| | |
|--------------------------|------------|
| ÖZET | i |
| ABSTRACT | ii |
| ÖNSÖZ | iii |
| İÇİNDEKİLER | iv |
| KISALTMALAR | vii |
| GİRİŞ | 1 |

BÖLÜM I MERKEZİ YÖNETİM ve TAŞRA TEŞKİLATI

| | |
|---|----------|
| 1.Merkezden Yönetim | 6 |
| 1.1 Yerinden Yönetim-Mahalli İdareler..... | 12 |
| 1.1.1 Siyasi Yerinden Yönetim..... | 16 |
| 1.1.2 İdari Yerinden Yönetim..... | 17 |
| 1.1.2.1 Yer Yönünden Yerinden Yönetim..... | 18 |
| 1.1.2.2 Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim..... | 18 |
| 1.2 Türkiye’de Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi..... | 19 |
| 1.3 Türkiye’de Merkezi (Başkent) Yönetim Örgütlenmesi..... | 23 |
| 1.3.1. Cumhurbaşkanlığı..... | 24 |
| 1.3.2. Bakanlar Kurulu ve Başbakan..... | 25 |
| 1.3.3. Yardımcı Kuruluşlar..... | 26 |
| 1.4 Merkezi İdarenin Taşra Örgütlenmesi..... | 26 |

| | |
|------------------------------|----|
| 1.4.1. İl Yönetimi..... | 27 |
| 1.4.2. Vali..... | 28 |
| 1.4.3. İl Genel Meclisi..... | 30 |
| 1.4.4. İl Encümeni..... | 31 |
| 1.4.5. İlçe Yönetimi..... | 31 |
| 1.4.6. Bucak Yönetimi..... | 32 |
| 1.4.7.Bölge Yönetimi..... | 32 |

BÖLÜM II

MALİ ve İDARİ ÖZERKLİK

| | |
|---|-----------|
| 2. Özerklik..... | 33 |
| 2.1. İdari Özerklik..... | 36 |
| 2.2. Mali Özerklik..... | 37 |
| 2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği..... | 38 |
| 2.4.Yerindelik İlkesi (Subsidiarite)..... | 40 |
| 2.5.Avrupa'dan Örnekler..... | 41 |
| 2.5.1. Fransa..... | 42 |
| 2.5.2. İtalya..... | 43 |
| 2.5.3. İspanya..... | 46 |
| 2.5.4. Finlandiya..... | 48 |

BÖLÜM III

MALİ İDARİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ ve BOZCAADA ÖRNEĞİ

| | |
|--|-----------|
| 3.Bozcaada..... | 49 |
| 3.1.Lozan Antlaşması ve 1151 Sayılı Kanun..... | 51 |
| 3.2. 1151 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali ve İdari Özerklik..... | 53 |
| 3.3. Bozcaada'nın Mevcut İdari Yapısı ve Mali-İdari Özerklik Uygulamaları..... | 61 |
| 3.4. 1151 Sayılı Kanunun Uygulanmayan Düzenlemeleri..... | 63 |
| SONUÇ..... | 66 |
| KAYNAKÇA..... | 72 |

KISALTMALAR

| | |
|--------------|---|
| AB | : Avrupa Birliği |
| ABD | : Amerika Birleşik Devletleri |
| AYYÖ | : Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı |
| BORES | : Bozcaada Rüzgar Enerji Santrali |
| GMKA | : Güney Marmara Kalkınma Ajansı |
| TBMM | : Türkiye Büyük Millet Meclisi |

GİRİŞ

Dünyada hızlı bir değişim ve dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Dönüşüm sürecine, toplumsal değişimin yeni sosyo-ekonomik ilişkileri, insan ihtiyaçların çeşitlenmesi ve buna bağlı olarak kamudan beklentilerin tatmin edici düzeyde karşılanması eşlik etmektedir. Bireysel ve toplumsal beklentileri, kurumsal düzeyde çözmek ve gelişmelere ayak uydurmak, yönetim sistemlerinde reform yapmayı bir yandan ihtiyaç diğer yandan da zorunluluk haline getirmektedir. İnsanların toplumsal yaşamdan kaynaklanan ortak ihtiyaçları için ortaya çıkmış olan devlet organizasyonu tarafından, kamusal hizmetlerin nasıl yürütüleceği önemli bir problem alanı olagelmıştır. Bu sürecin dinamizmini ve kamu yönetimi alanına etkilerini yakından görmek mümkündür

Kamu yönetimi; Anayasa ve kanunlarla kendisine verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için teşkilatlara, personele, mali olanaklara ve bunları düzenleyen hukuksal yetkilere ihtiyaç duymaktadır. İdare, kamu hizmetlerinin ya da kamu gücünün teşkilatlandırılmasından ibarettir. Devletin vatandaşlarının ihtiyaçlarını karşılaması ve toplumsal yaşamın kamusal ihtiyaçlarını gidermesi için iki temel anlayış belirgindir. Devletin merkezden ve merkeze bağlı organizasyonel yapılanmasıyla hizmet sunması birinci yol olarak karşımıza çıkarken diğeri; yerelden örgütlenmiş yönetim birimleri aracılığıyla yerinden hizmet sağlanmasıdır. Devletler ihtiyaçları, bu iki anlayışla kurumlaşan merkezi ve yerel yönetimleri aracılığıyla karşılamaktadır. Kamu hizmetlerinin hukuki yapısını ve iskeletini kuran idare teşkilatı, çeşitli parçalardan oluşan büyük bir makineye benzetilebilir ve her bir parçanın, görev ve fonksiyonunu bağımsız bir faaliyet görünüşünde yerine getirdiği, ancak tüm bu faaliyetlerin asıl amacının kamu yararı olduğu görülür (Ağar 2006: 278).

Her ülke siyasal, toplumsal ve ekonomik yapısına göre ya merkezden yönetime ya da yerinden yönetime ağırlık vererek, yönetsel yapısını düzenlemektedir (Gözübüyük ve Tan, 2004: 159). Ayrıca devletlerin tarihi, toplumsal ve siyasal dokuları; geçmişleri ve deneyimleri farklı olduğu için, yönetim yapıları ve buna bağlı olarak merkezi otoritenin yerel yönetimlerle ilişkileri de farklı biçimler almaktadır. İdari teşkilat, siyasi yapı/rejim ile ilişkili olduğu kadar siyasi karar organlarının tercihleri ile de yakından ilgilidir; her zaman ve yer için tek bir tür idari teşkilatlanma olamayacağı gibi, bir ülkenin tüm idare kuruluşlarının aynı biçimde olmasına da olanak yoktur (Ağar, 2006: 277). Bazı ülkeler

iktisadi, sosyal ve siyasi nedenlerden dolayı, geniş mali ve idari yetkilerle donatılmış özerk yerel yönetim sistemini benimserken; bazıları da güçlü yerel yönetim sistemini tercih etmektedir. Ancak büyük bir kısmı her ikisini içeren karma bir sistemi uygulamaktadır. Bu nedenle bütünüyle salt bir merkezîyetçi ya da salt bir yerinden yönetim anlayışına dayalı bir yönetim modeli bulunmamaktadır.

Merkezi yönetim ve yerinden yönetim tartışmaları uzun yıllardır Türkiye’de devam etmektedir. Türkiye’deki idari sistem, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birbirini desteklediği ya da birbirinin eksiklerini tamamladığı bir çerçevede kurgulanmıştır. Ancak; sistemdeki güç dengesi, ülkenin idari sistemi, yönetim anlayışı, gelenekleri, siyasi kültürü ve iktidar ilişkilerine bağlı olarak değişmektedir. İspanya, İtalya ve Fransa gibi ülkelerde yerel yönetimlere sınırlı yetki ve sorumluluk verilmişken, merkezi bakanlıklara, bazı hizmetler konusunda doğrudan kontrol ya da emir verme yetkisi verilmiş; İngiltere ve İskandinav ülkelerinde ise merkezi bakanlıklara bu yetki çok sınırlı olarak tanınmıştır (Ünlü, 1993: 15). Bu tür yerel yönetim biçimleri genellikle İngiltere, Japonya gibi güçlü merkezi yönetimlere sahip ülkelerde görülmektedir.

Avrupa Birliği ile ilişkilerde geline aşama açısından bakıldığında, küresel dinamiklerin kamu yönetimine etkileri ve bu bağlamda ortaya çıkan yaklaşım ve yapılanmalar, Türkiye özelinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması da dahil olmak üzere bir çok alanda önemli adımların atılmasını zorunlu kılmaktadır. Türk kamu yönetimi, geldiği nokta itibariyle günümüzde yaşanan küresel nitelikli değişme ve gelişmelerden doğrudan etkilenmekte, yönetsel yeniden yapılanmada ulusal boyuttaki gereksinimlerinin yanı sıra evrensel boyutta gündeme gelen yeni yaklaşım ve teknikleri de dikkate almak durumunda kalmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 166). Önemli bir tartışma konusu, mülki idarenin, ağırlıklı olarak, yerel yönetimler üzerinde kullandığı vesayet yetkileri üzerinedir. Söz konusu tartışmaların ortak noktası, merkezin ve yerelin karşıt bir noktada konumlandırılarak mülki idarenin dönüştüğü yönündedir (Çiner ve Karakaya, 2013). Buna göre, yerel, merkez karşısında güçlendirilmesi gereken, lehine düzenlemeler yapılması gereken bir konumda görülmektedir. Aksini savunanlarsa, yerelleşme ve bölgeselleşme politikalarının etkisiyle mülki idarenin yerel yönetimler karşısında güç kaybettiğini öne sürmektedir. İçişleri Bakanlığı’nın eşgüdümündeki mülki idare amirleri tarafından yapılan çalışmalarda da, mülki idarenin günün gereksinimlerini ve halkın taleplerini

karşılayamadığı belirtilerek sistemin gözden geçirilmesi gerektiği vurgusu yapılmaktadır (Çiner ve Karakaya, 2013: 64).

Yönetimde merkeziyetçi yapılardan uzaklaşma ve yerelleşme eğilimlerinin belirginleştiği günümüzde, demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması bağlamında özerklik meselesi sürekli gündemde tutulmakta ve özellikle yerel yönetimlerin yalnızca bir hizmet kuruluşu olarak değil, aynı zamanda demokratik siyasi kurumlar olarak yeni işlevler üstlenmesine yönelik tartışmalar yapılmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin özerklik bağlamında yeniden ele alınması, merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının daha etkin bir hizmet yürütmesi perspektifiyle önemli hale gelmektedir. Yönetimin merkezi ya da yerel olmasının yanında esas tartışmanın idarenin halkına nasıl daha etkin bir hizmet götüreceği ve doğru kararlaştırmak almak için halkı bu sürece nasıl dahil edeceği ile bağımsız, özerk bir yönetim çerçevesinin oluşturulması yatmaktadır.

Özerklik, ister merkezi idarenin taşradaki birimleri; isterse seçimle organize olmuş, temsil yeteneğine sahip merkezi idareden görelî bağımsız yerel yönetim kuruluşları bağlamında olsun yerinden yönetim felsefesi içinde kilit role sahiptir. Özerklik, idarenin merkezden atanan ya da yerelden seçilen memurları özelinde kurumsal, yasal ve kişisel düzeyde mali ve idari kararlar için bir ihtiyaç olarak görülmektedir. Türkiye’de nadiren tartışılan bir konu olarak merkezi idarenin kendi içinde mali ve idari açıdan reformunu özerklik bağlamında ele alan bu çalışma; özelde bir yerinden yönetim birimi olarak görülebilecek, taşra örgütlerinin mali-idari özerkliğini sadece Bozcaada ve Gökçeada ilçelerinde geçerli yasa ve Bozcaada mahalli idare yönetiminin uygulamaları üzerinden değerlendirmektedir. Bu açıdan çalışma, merkezi idare sistemi ve kuruluşları ile yerel yönetim sistemi ve kuruluşlarına örnek olabilecek özelliklerinin uygulanabilirliğini ve model olma potansiyelini tartışmaktadır.

Amaç

Tezin amacı Türkiye’deki merkezi yönetim ve merkezi yönetimin taşra örgütlenmesini, idari, mali özerklik bağlamında tartışmak ve Bozcaada örneği üzerinden Türk idari sisteminin özellikle yerel düzeyde mali ve idari yönden geliştirilmesi için öneriler sunmaktır. Bu amaçla, özerklik kavramının çoğunlukla yerel yönetim birimleri olan belediyelerle eşleştirildiği Türkiye’de, merkezi idarenin taşra birimlerinin özerkliğini

incelemek ve Bozcaada üzerinden merkezi idarenin taşra örgütlerinin yasal ve uygulamada sahip olduğu görelî özerkliğın, Türkiye için uygulanabilirliğini araştırmak hedeflenmiştir. Bu amaçla Bozcaada Mahalli İdare yönetim sisteminin sağlamış olduğu avantajların, Türkiye’de hem merkezi hem de yerel yönetim birimleri için örnek olabilecek özellikleri, öneriler bölümüyle irdelenmiştir.

Önem ve Kapsam

Tez, mali ve idari özerklik konusunu, Türkiye’nin merkezi yönetimine bağlı taşra örgütleri bağlamında değerlendirmektedir. Ayrıca Türkiye’de sadece Bozcaada ve Gökçeada ilçelerinde geçerli olan ve bu iki adaya has olarak çıkarılan 1151 sayılı kanun temel alınmıştır. Bu kanunun düzenlemeleri ve iki adadaki mevcut taşra örgütleri olan ilçe özel idare kuruluşlarının uygulamaları tartışılarak; Türkiye’deki merkezi idare sisteminin reform edilmesi ve iyileştirilmesi için bazı öneriler geliştirilmiştir. Nevi şahsına münhasır bir yapıya sahip olan iki adadaki uygulamalar ve bu uygulamaların yasal çerçevesini oluşturan mevzuatla ilgili düzenlemeler, Türkiye’deki yerinden yönetim anlayışı ve kuruluşlarının mali ve idari özerklik bağlamında dönüşümünde önemli bir çerçeve sunması beklenmektedir. Tez bu bağlamda, Türkiye için aynı zamanda güncel bir tartışma alanı olan, tüm yönetsel yapının çağın gereklerine uygun olarak dönüştürülmesi noktasında Bozcaada’daki sistemin uygulanabilirliğini tartışmaya açmıştır.

Yöntem

Tez, merkezi yönetim ve onun taşra örgütlenmelerinin mali ve idari özerklik ilişkisini Bozcaada ilçesi üzerinden incelemiştir. Tezde literatür taraması ve örnek olay yöntemi kullanılmıştır. İkincil kaynaklar kullanılarak literatür taraması yapılmış ve tezin teorik çerçevesi oluşturulmuştur. Kaymakamlık kaynakları, arşivler ve ilçe özeli idare kurulunun yazılı resmi kaynakları üzerinden doküman analizi yapılmış ve örnek olay olarak incelenen Bozcaada’nın idari sisteminin özgünlüğü ortaya çıkarılmaya çalışılmıştır.

Tez 1927 yılında yürürlüğe giren ve Türkiye’nin iki önemli adası Bozcaada ile Gökçeada’ya özgü özel bir idare sistemi bu açıdan örnek olup olamayacağı tartışmaktadır. Tezin birinci bölümünde Merkezi ve yerel yönetimle ilgili temel kavramlara ve bu yönetim sistemlerinin özelliklerine ilişkin kavramsal çerçeve ele alınmıştır. Bu kapsamda Türkiye’de merkezi ve yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi, Osmanlı İmparatorluğunun son

dönemi olan 19. yüzyıldan itibaren başlayarak incelenmiş; merkezi ve yerinden yönetim kurumlarının oluşumu ve gelişme süreçleri hakkında bilgi verilmiştir. Bu bölümde ayrıca Türkiye’de merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi ve ilgili mevzuat da analiz edilerek teorik çerçeve oluşturulmuştur. Tezin ikinci bölümü özerklik kavramına odaklanmıştır. Mali ve İdari özerklik kavramları, Avrupa Birliği’nin özerklik şartı ve yerindelik ilkesi (subsidiarite) çerçevesinde ele alınmıştır. Ayrıca bazı Avrupa ülkelerindeki merkezi ve yerel yönetim kurumları ve bunların yasal-anayasal düzenlemeleri hakkında bilgi verilerek AB ülkelerindeki mevcut sistemin mali-idari özerklik uygulamaları incelenmiştir. Tezin üçüncü bölümü Lozan Antlaşmasına dayalı olarak çıkarılan ve Bozcaada ile İmroz (Gökçeada)’u ilgilendiren 1151 Sayılı Kanunun ortaya çıkışı ve genel çerçevesi incelenmiştir. 1151 sayılı kanunun maddeleri, yasal düzenlemeler bugünkü durumla karşılaştırmalar yapılarak mali ve idari çerçevesinde değerlendirilmiştir. Tezin sonuç bölümü; merkezi idareye bağlı taşra örgütlerinin mali-idari özerklikleri, Bozcaada mevcut idari sistem bağlamında analiz edilmiş ve Türkiye’de kamu yönetim sisteminin mali-idari özerklik açısından değişim, dönüşüm ve gelişimi Bozcaada örneği üzerinden tartışılarak bitirilmiştir.

I.BÖLÜM

MERKEZİ YÖNETİM ve TAŞRA TEŞKİLATI

1.Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim (merkeziyetçilik), idarenin topluma sunacağı hizmetlerin merkezden ve tek elden yürütülmesi ve kamu gücünün tamamen merkezde toplanmasıdır. Merkezi yönetim, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatıyla birlikte idari hizmetleri yerine getirmektedir. (Günday, 2004: 57). Merkezi yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin, merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi demektir (Eryılmaz, 2011: 59). Merkeziyetçi yönetimi benimseyen ülkelerde kamu gücünün tamamı merkezi otoritede toplanmakta, tüm kamusal mal ve hizmetler merkezi yönetim tarafından sağlanmaktadır. Böyle bir sistemde gerek yerel, gerekse merkezi hizmetler merkezde toplanmakta ve tüm hizmetler merkezi örgütler tarafından planlanıp yerine getirilmektedir.

Klasik demokrasilerde ve idari rejimde idare, siyasi bir görünüşte olmayan, tarafsız ve teknik bir teşkilat olduğundan ve bakanlar, görev ve yetkilerini hiyerarşik örgüt ve idari personel aracılığıyla kullandıklarından, idari faaliyetler, bakanların kişisel ve takdiri bir eseri değil, kamu hizmeti kanunlarının, yöntemlerinin, plan ve programlarının uygulanmasından ibarettir (Onar, 1996). Ökmen ve Parlak (2010: 9)'a göre merkeziyetçi yönetim ilkesinin faydalı yönleri şunlardır;

- Güçlü bir devlet yönetimi sağlar.
- Hizmetler daha az harcama ile rasyonel bir biçimde yürütülür.
- Merkezi yönetim bölgeler arasında eşitliği sağlayıcı bir etkide bulunarak, hizmetlerin bir düzeyde ülkeye yayılması sağlar.
- Kamu görevlileri yerel etkilerden kurtulur.
- Merkezden yönetimde mali denetim daha kolaydır.

Yönetim sistemimizin belirgin özelliği olan merkeziyetçilik, Osmanlı İmparatorluğundan Cumhuriyete devrolmuş ve dönemin ilk yıllarında da devam etmiştir. Bu durumu; Osmanlı'dan devralınan kaynakların kıtlığına, buna karşılık refah devleti anlayışı içinde çeşitli hizmetler bekleyen bir toplumda kaynakların en ussal biçimde kullanılması, toplumsal birlik ve beraberliğin, iç ve dış güvenliğin sağlanması ve devam ettirilmesi, batılılaşma girişimlerinin topluma benimsetilmesi şeklindedir (Yalçındağ, 1977: 40). Günümüzde tüm dünya ülkelerinde hizmetler, merkezi ve yerel yönetimlerin kontrolü altında sürdürülmektedir. Ancak, uygulamada merkezi ve yerel yönetimler arası hizmet bölüşümü, ülkeden ülkeye değişmektedir. Bazı ülkelerde yetkilerin büyük ölçüde merkezde toplandığı merkeziyetçi bir yönetim şekli benimsenirken; bazılarında ise, merkezi ve yerel yönetimler arasında daha etkin bir hizmet, dolayısıyla yetki ve kaynak bölüşümüne gidildiği görülmektedir. Burada, yönetimler arası hizmet, yetki ve kaynak bölüşümünde ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasi ve kültürel yapılarıyla birlikte, sunulacak hizmetlerin özelliği de önemli rol oynamaktadır (Öztürk, 1997: 46). Merkezden yönetim ilkesinin genel özellikleri şu şekilde ele alınabilir (Ökmen ve Parlak 2010: 8);

- Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır, o da devlet tüzel kişiliğidir.
- Devlet, kamu hizmetlerini konularına göre bölerek bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir.
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesi için gerekli olan gelir ve giderler merkezi bütçede toplanır.
- Vatandaşlara sunulacak kamu hizmetleri bir merkezde toplanır ve düzenlenir. Karar alma yetkisi ve sorumluluğu başkentte oturan bir takım yetkililere aittir.
- Merkezi idarenin bir uzantısı konumunda olan taşra teşkilatı söz konusudur ve taşradaki görevliler, merkezin emir ve talimatlarıyla bağlıdır.
- Her ne kadar devlet, yani merkezi idare bakanlıklara, bakanlıklarda başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere değişik birimlere ayrılmış olsa da, devlet bir bütündür. Bu bütünlük, hiyerarşik düzen ile sağlanmaktadır.

Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birlikte var olmaları çok katmanlı bir yönetim şeklinin varlığına ve yönetim hiyerarşisine sebep olmaktadır. Merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde

“idari vesayet” yetkisine sahiptir (Gözler, 2010: 62). İdari vesayet, kanunla öngörölmüş durumlarda merkezi idarenin yerel yönetim kuruluşlarının bazı eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayetine ilişkin önemli örneklerden biri, ilin yerel yönetim organı olan il özel idaresinin başında merkezi idarenin atamış olduğu memurun, valinin bulunmasıdır. Bu durum merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki özerklik tartışmasının da alanlarından biridir.

Türkiye Cumhuriyeti devletinin genel yapılanmasına esas olan anayasal ilkeler, üniter devlet modeline de uygun olarak, merkezîyetçilik ve yerinden yönetim ilkeleriyle bunları tamamlayan idarenin bütünlüğü ve idari vesayet kavramlarıdır (Çiftelinar, 2006: 131). Merkezden yönetimin katı biçimde uygulandığı takdirde, bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınması ve alt kademedeki memurların her şeyi üstlerine danışarak yürütmeleri gerekir. Bu tür katı merkezîyetçiliğın önemli sakıncaları olabilir. İşlerin süresi uzayıp gecikebilir ve hizmetlerin maliyeti artar. Bu nedenle katı bir merkezden yönetim uygulanması idari sistem açısından rasyonel olmayabilir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde; hizmetlerin koordinasyon içinde yürütölməsi, kamu görevlerinde birliğın sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereğı gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip bulunmaktadır. Diğer taraftan İçişleri Bakanı, vesayet yetkisi kapsamında görevleriyle ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırabilmektedir (İçişleri Bakanlığı 2012 Raporu: 6)

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi ancak belli bir mali kaynakla mümkün olabileceğinden, kamu gelirlerinin paylaşımını da zorunlu olarak gerekli kılmaktadır çünkü her görevin gerçekleştirilmesi aynı zamanda bir gider anlamına gelmektedir. Üniter devlet sistemine sahip olan ölkelerde merkezi yönetim, yerel yönetimlerle ilgili görevleri ve bu görevler için kullanılacak mali kaynakları yasalarla belirlemektedir. 1982 Anayasası'na 127. Maddesine göre, merkezi yönetim, mahalli idareler üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütölməsi, kamu görevlerinde birliğın sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereğı gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Anayasa ve yasalar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi idare

ile mahalli idarelerin uyum içinde faaliyet göstermesi esastır. Bu amaçla, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla vesayet yetkisi kullanması öngörülmüştür.

Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkına yönelik mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirmeleri nedeniyle ülkedeki yönetim anlayışının aynası konumunda olan kurumlardır. Yerel yönetimlerin kamu görevlerini yerine getirmek için ayrı bir bütçeye ve karar mekanizmalarına sahip olmaları yerel özerklik olarak adlandırılmaktadır. Yerel özerklik ile idari vesayet ters orantılıdır ve idari vesayet arttıkça yerel özerklik azalmaktadır.

Yerel yönetimlere ilişkin reform yasaları, yerel karar organlarının verdiği kararlar üzerinde mülki idareye tanınan tasdik veya değiştirerek onama gibi yetkileri büyük ölçüde kaldırmış, bunların yerine yerel yönetim meclislerinin kararlarını idari yargıya taşıma yetkisini getirmiştir. Ancak bu yetkinin, niteliği itibarıyla idari vesayet olup olmadığı tartışmaya açıktır. Anayasaya göre idari vesayet hem yasayla belirlenmesi ilkesi, hem de “idari vesayet yetkisi vardır” ifadesi yasa koyucuya bir zorunluluk getirmektedir. Yasa koyucunun, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki tüm idari vesayet yetkilerini kaldırma yönünde bir tasarrufta bulunması, Anayasada yer alan idari vesayet hükmü çerçevesinde mümkün görünmemektedir (Çiner ve Karakaya 2013: 88).

İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 3152 sayılı Kanununun 2 nci maddesine göre İçişleri Bakanlığı; idari bölümlerin oluşturulması, il, ilçe ve belediyelerin kurulması ve mahalli idarelerin merkezi idare ile münasebetlerini düzenlemekle görevlidir (İçişleri Bakanlığı 2012 Raporu: 9). Diğer taraftan aynı kanunun 11 inci maddesiyle İçişleri Bakanlığının ana hizmet birimi olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne:

- a) Mahalli idarelerin işlemlerine dair çeşitli kanun, tüzük ve yönetmeliklerle Bakanlığa verilmiş olan görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek,
- b) Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisininin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak,

- c) Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek,
- d) Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak,
- e) Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini ve uygulanmasını takip etmek, Eğitim Daire Başkanlığıyla işbirliği yaparak planlamak,
- f) Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek,
- g) Mahalli idare kontrolörlerinin çalışma programlarını Bakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görüşünü almak suretiyle düzenlemek ve uygulanmasını sağlamak,” görevlerini vermiş olup bu kapsamda, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü mahalli idarelerle ilgili olarak vesayet, denetleme, eğitim, rehberlik etme ve düzenleme görevlerini yürütmektedir (İçişleri Bakanlığı 2012 Raporu: 9).

Bu düzenlemeler yine idari vesayet ve hiyerarşi ilişkisini içeren düzenlemeler olarak görülebilir. Merkezi otorite olan Bakanlığın yerel yönetimlerle ilişkisini düzenleyen bu hükümler hem bir vesayet hem de bir hiyerarşi yaratma potansiyeline sahip olabilir. Hiyerarşi idari sistem içindeki emir komuta zincirini örgütlemesi anlamında önemli bir ilke olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hiyerarşi, st makamların emir verme yetkisini, ast ve st ilişkilerini, st makamların alt makamlara emir verme ve denetleme yetkilerini ifade eder. Hiyerarşik düzende, üstler alt makamlarda bulunanlara emir verme yetkisine sahiptirler, alt derecede bulunanlar bu emirlere uymakla yükümlüdürler. Merkezden yönetimde yetki ve sorumluluk kanalları, hiyerarşik kademeleri izler. Hiyerarşi, emirlerin izleyeceği doğruyu gösterir. Yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya belli başlı haberleşme kanallarını belirtir. Yetki vermede izlenecek yolu ve uyuşmazlık olan hallerde vatandaşların başvuracakları yeri saptar. Yetkiyi açıklamaya yardımcı olan ve ilişkileri belirten bir araçtır (Tortop 2006: 44).

Danıştay içtihatlarında “mevzuata uygun olarak hukuki bir tasarrufta bulunma iktidarı” şeklinde yapılan yetki tanımı, kişiye değil göreve bağlı olan ve makamı işgal eden kişinin şahsına değil makamına verilen bir hak ya da yükümlülük olarak değerlendirilebilir. Yetki ile donanmış kamu görevlisi, kanun aksini öngörmedikçe, bunu kullanmaktan kaçınmaz. Bu bağlamda, kamu hukukundaki yetki özel hukuktaki yetkiden ayrılır. Kamu hukukunda yetki çoğu kere kullanılması gereken hukuksal bir güçtür, görev niteliği taşır. Kamu yönetimi alanında yetki devri ise; Anayasa, kanun, tüzük, yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemler ile hukukun genel ilkeleri uyarınca yetkili kılınan kamu yöneticilerinin, yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını yazılı olarak belirleyerek aynı örgüt içinde alt kademelere devretmesi şeklinde tanımlanabilir (Canan, 2000: 8).

Yetki devri, organizasyonda yetkilerin aşağı kademelere kaydırılmasıyla sağlanan bir organizasyon faaliyetidir (Özalp vd., 1997: 43). Yetki devri, hükümetin veya üst kuruluşların yetkilerinden bir kısmını, kuruluşların alt kademedeki ajanlarına veya memurlarına devretmesidir (Tortop, 2006: 44). Merkezden yönetim, özellikle büyük kuruluşlarda katı biçimde uygulanması olanaksızdır. İşlerin bir kanaldan yönetilmesi ve yetkilerin bir yerde toplanması güçlükler doğurabileceği gibi, iş verimini azaltır ve hizmet daha pahalıya mal olur. Örgütler büyüdükçe, uzmanlık isteyen işlerin sayısı da o oranda artar. Her işin bir uzmanlık alanı ve yetkilisi vardır. İşin asıl uzmanına yetki tanımak gerekir. Aksi durumda yönetici örgütten beklenen yararları sağlayamaz.

Yetki devrinin sakıncalarını önlemek için, yetki devrine bazı sınırlamalar konulmuştur. Yetkiler, bölgesel yönden, biçim ve hiyerarşik yönlerden sınırlanmıştır (Tortop vd. 2006: 46). Örneğin yetki alan makamlar yalnız yetkili oldukları, göreve yaptıkları coğrafi sınırlar içinde aldıkları yetkileri kullanabilirler. Böylece yetkiler bölgesel olarak veya coğrafi olarak sınırlanmıştır. Diğer yandan yetki alan makamlar, bu yetkilerini ancak kendilerine açık olarak belirtilen konularda ve kendilerine emredilen usul ve kurullara uyarak kullanabilirler (Tortop vd. 2006: 46). Yetki genişliği merkezi idarenin taşra teşkilatında bulunan illerin başındaki amirlerin merkeze danışmadan, merkezden emir ve talimat beklemeksizin bir takım kararları merkez adına alması ve uygulamasıdır. Özyay’a göre (2004: 189) “yetki genişliği kavramındaki genişleme, merkezden yönetimin yetkilerine ilişkin olmayıp, taşranın yetkilerinin genişlemesini anlatmaktadır. Merkezin yetkisi zaten tüm ülke düzeyinde olduğundan, onun genişlemesi mümkün değildir”.

Merkezden yönetimin sakıncalarını azaltarak daha esnek, daha süratli ve işlerlikli bir idare için ortaya konulmuş bir ilkedir (Canan, 2000: 40).

Osmanlı İmparatorluğu'nda da bir "Yetki Genişliği" esasının geçerli olduğu ve merkez zayıfladıkça bunun da derebeylik şeklinde bir Yerinden Yönetim'e doğru ve ülkenin çeşitli parçalarının Merkez'den ayrı ve geniş özerkliğe sahip Eyaletler haline geldiği ve II. Sultan Mahmut devrinden sonra sıkı bir Merkezden Yönetim hareketinin başlayarak birçok eyaletlerin merkezileştirildiği görülmektedir (Giritli, 1993: 14). Bu durum Cumhuriyet döneminde de devam etmiştir.

Mülki idarenin niteliğini belirleyen coğrafi sınırları değil, merkez adına kullandığı yetkidir. Çünkü merkezden yönetim, tüm ülkeyi kapsayan genel yetki kullanabilme ayrıcalığını mülki idare üzerinden gerçekleştirmektedir. Türkiye'de devletin uyguladığı bazı kamu politikalarında mülki idare kilit roller üstlenmektedir. Sosyal yardım, asker-sivil ilişkileri, etik-bilgi edinme gibi alanlarda proje temelli bir yöntemle bu görevleri yerine getirmektedir. Türkiye'de, mülki idare amirleri, bakanlıkların taşraya yetki devri yapmamasından, yerel yöneticiler ise merkezi yönetimin vesayetinden şikâyetçidirler (Çiner ve Karakaya, 2013: 66). Mülki idare amirleri, mülki idarenin güçlendirilmesini savunmakta, siyasi otoriteye Yerinden Yönetilen İl Sistemi gibi alternatifler sunmakta (İçişleri Bakanlığı, 2012: 153), yerel yöneticiler ise, yerel yönetimlerinin özerkliklerinin güçlendirilmesini ve mali kaynaklarının artırılmasını talep etmektedirler.

1.1 Yerinden Yönetim-Mahalli İdareler

Yerel Yönetim; siyasal, hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç Ortaçağlar Avrupa'sının ürünüdür (Ortaylı, 2000: 1). Bugüne kadar hiç bir devletin tarihinde tamamen mutlak bir merkeziyetçi bir idare öne çıkmamış; mutlaka yerel unsurların az veya çok idari yapıya etkisini sağlayacak mekanizmalar, devletin teşkilat modeline eklemlenmiştir (Toprak, 2013: 4). Yerinden yönetim topluma sunulacak yerel hizmetlerin; devlet mekanizmasınca tek elden ve merkezden değil; merkezi teşkilat içinde ve yönetim hiyerarşisinde yer almayan, nispi özerkliğe sahip tüzel kişiler tarafından yürütülmesidir (Nalbant 1997: 39). Yerinden yönetim kısaca, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerinince gerçekleştirilmesi için kamu yönetimiyle ilgili kararların, devlet tüzel kişiliğinin dışında, ayrı bir tüzel kişiliğe

sahip bu kuruluşların idarecileri tarafından alınabildiği sistemine denir. Yerinden yönetim kavramının dört temel koşulu vardır:

- Devletten farklı hukuki kişiliğinin bulunması gerekir. Devletten farklı, kendi görevlerine sahip kamu tüzel kişiliği gereklidir.
- Yerinden yönetim otoritelerinin kişisel bağımsızlığı söz konusu olmalıdır. Bu da ancak yönetim organlarının seçimle belirlenmesi ve yargı yolu ile görevden alınması güvenceleri ile birlikte olur.
- Yerinden yönetim kurumlarının yeterli mali ve teknik araçlara sahip olması gerekir.
- Yerel özerkliği, yani idari ve mali alanda serbest hareket edebilme olanağı bulunmalıdır.

Mahalli idareler genel olarak, belirli bir coğrafya alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça belirlenen, yasaların ortaya koyduğu görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileridir (Ulusoy-Akdemir, 2001: 19). Bu açıdan, merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak gereksinimleri karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organları doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme biçimi olarak tanımlanabilir.

Bu birimlerin, devletin tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği, malvarlığı, kendine özgü gelir kaynakları bulunmaktadır (Ergun-Bozkurt, 1998:259). Söz konusu bu örgütlenmeler, belli amaçlara ulaşmak ve belli gereksinimlere cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmelerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır (Keleş,1992: 13). Bugün mahalli idareler, devletin tüzel kişiliği, malvarlığı ve kendine özgü gelir kaynakları ile her geçen gün sahip oldukları önemi artırmaktadırlar. Yerel bir topluluğu ilgilendiren pek çok hizmetin yerine getirilmesiyle görevli olmaları bu durumlarını pekiştirici bir rol oynamaktadır. Artık belirli bir yerde tek bir kamu hizmeti üstlenmiş mahalli idare türlerinin sayısı bütün dünyada giderek azalmaktadır (Bozkurt-Ergun 1998: 259)

Yerel yerinden yönetim kesiminde bulunan bu kuruluşlar, kendilerine özgü iradeye, mal varlığına, bütçeye, bağımsız gelir kaynaklarına sahip olup; temsili karar organlarıyla, merkezi yönetime karşı yönetsel özerklikten yararlanırlar (Nadaroğlu 1978) Yerinden yönetimin faydalı yönleri şunlardır (Ökmen ve Parlak 2010: 8-9)

- Yer yönünden yerel yönetimin demokratik esaslara daha uygundur.
- Yerinden yönetim ilkesi kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltır.
- Yerinden yönetim ilkesi bağlamında hizmetler ihtiyaçlara daha uygun bir şekilde yürütülür.

Yine bunların karşısında yerinden yönetimin sakıncalı yönleri ise şu şekilde ifade edilmektedir (Ökmen ve Parlak, 2010: 9);

- Ülkenin bütünlüğü ve milli birlik bozulabilir.
- Bölgeler arasında eşitsizlikler artabilir.
- Yerel yönetimler partizanca uygulamalara yol açabilir.
- Yerinden yönetim kuruluşları yeterli mali ve teknik imkanlara sahip değilse, hizmetin yürütülmesinde aksaklık doğabilir.
- Yerinden yönetim kuruluşlarının mali denetimlerinde güçlükler yaşanabilir.

Mahalli idareleri bu derece önemli kılan en önemli özellikleri, özerklikleridir. Özerklikten kasıt, sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde davranabilme özgürlüğü ve yetkisine sahip olabilmeleridir (Akın, 1997: 114). Özerklik bu noktada iki anlam taşımaktadır. Birincisi mahalli idarenin merkezi yönetimle olan ilişkilerinde kendini hissettirmektedir. Bunun anlamı mahalli idarelerin kendi işlerini, merkezi yönetim karışması olmaksızın, kendi imkânları ölçüsünde yapabilmeleridir. Özerkliğin ikinci anlamı ise yerel hakla olan ilişkileri ilgilendirmektedir. Yerel seçilmiş organlar halkı yeteri derecede temsil edebilmesi ve uygulanan temsil sistemi, bu işlevi görececek kişilerin seçilebilmelerine ortam hazırlayabilmeleridir (Keleş, 1992: 39).

Türkiye’de yerel yönetimler yerel halkın hizmetlerine yönelik kamusal faaliyetlerin çok azında görev ve yetkilere sahiptir. Eğitim, sağlık, turizm, kültür, sosyal yardım; kırsal yörede bunlara ek olarak, planlama, imar, yol, su, kanalizasyon, hayvan sağlığı, tarımsal gelişme gibi pek çok yerel nitelikli hizmetler merkezden yönetilmektedir. Yerel özerkliğin anlamlı kılınabilmesi ve uygulanabilmesi için mahalli idarelerin yeterli mali kaynaklara da sahip olabilmeleri gerekmektedir. Çünkü yerel hizmetlerin özerkliği, yalnızca hizmet yapma sorumluluğunu değil, bu hizmetlerin finansmanını sağlama sorumluluğunu da

gerektirmektedir. Tüm bu sorumluluklar merkezi yönetimlerin mahalli idarelere her zaman için kaygılı ve tedirgin bakmalarına yol açmış olup bundan dolayı da merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde denetim uygulaması kaçınılmaz olmuştur (Tortop vd. 2006: 18).

Literatürde mahalli idarelerin sınıflandırılmasıyla ilgili çok çeşitli değerlendirmeler yapılabilmektedir. Çoğu özel kabul edebileceğimiz bu değerlendirmeleri bir kenara bırakırsak, aşağıdaki genel sınıflandırma yeterli olacaktır (Tortop vd. 2006: 19).

- Genel amaçlı mahalli idareler: Yerel bir topluluğun yöresel-yerel ihtiyaçlarını karşılamakla görevlidir. Türk, Fransız, İspanyol, Rus belediyeleri bunlara örnek olarak verilebilir.
- Özel amaçlı mahalli idareler: Eğitim, sağlık gibi yalnız belirli kamu hizmetlerinin yerinden görülmesiyle görevli birimlerdir. ABD’de Okul Kurulları bunlara örnek verilebilir.
- Temsil ilkesine dayalı mahalli idareler: Bu tür yönetimler temel özelliği karar organlarının seçime oluşmasıdır. En yaygın örnekleri belediyelerdir. Genelde iki veya üç düzeyde kurulurlar. Basamakların sayısı, ülkenin nüfusu, büyüklüğü, mahalli idarelerin sayısı gibi faktörlere göre belirlenir.
- Temsil ilkesine dayanmayan mahalli idareler: Az sayıdadırlar. Organları atamayla oluşur. Daha çok iç güvenlik ve posta hizmetlerinin görülmesi için kurulmuşlardır. Nitelikli itibarıyla özel amaçlı birimlerdir (Keleş, 1992: 18).

Bu genel sınıflandırmanın dışında, çeşitli ülkelerde farklı türde ve bu sınıflandırmanın dışında da mahalli idare birimi bulunabilmektedir. Ancak, gerek sayı gerekse özellikleri itibarıyla, bu tür birimleri genelleştirmek mümkün olmamaktadır. Ülkemizde merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki denetimi vesayet denetimi şeklinde gerçekleşmektedir. Vesayet denetiminin ise üç türü bulunmaktadır. En çok kullanılan türü genel ve önleyici vesayettir (Eke, 1985: 65) Hukuka uygunluk ve koordinasyon için yapılan denetimler dışındaki uygulamalar, mahalli idarelerin demokratikleştirilmesinin önündeki engeller olarak görülmektedir (Görmez, 1990: 484). Eğer vesayet denetimi, merkezi yönetim ile mahalli idare arasında ilişki kurularak çelişkilerin önlenmesi ve devletin birliğinin sağlanmasında ve kamu hizmetlerinin görülmesinde devamlılık sağlanması amacına yönelik olursa (Tortop, 1999: 14), demokratik mahalli idare ilkesi ile ters düşülmeyebilir.

Bugün artık, ulusal devlet bütünlüğü içinde farklılaşan ve çeşitlenen toplumsal yapı, ne bütün kararların merkezden alındığı salt merkeziyetçiliğin, ne de bütün kararların yerel düzeyde oluşturulduğu salt özerkliğin sürdürülmesine olanak vermektedir. Özellikle sanayi toplumlarında kendi tarihsel koşullarına ve kararların niteliğine göre değişen ölçülerde, her tür yerinden yönetim örneklerine rastlamak mümkün olmaktadır. Merkeziyetçilik yerellik tartışması, artık yerinden yönetimin biçimi üzerinde sürdürülmektedir (Erder ve İncioğlu, 1990: 8-9) Yerinden yönetim siyasi ve idari yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde görülmektedir. Siyasi yerinden yönetim bir anlamda federalizm anlamına da gelebilir, devlete ait işlerin, yerel de ve bunlardan etkilenenlerce karar verilip yerine getirilmesi ve federal devleti oluşturan her bir federe devletin idari yetkilerinin

yanı sıra, belli ölçüde yasama ve yargı yetkilerine de sahip olması anlamına gelmektedir. İdari yerinden yönetimde ise, yerel yerinden yönetim ve hizmet yerinden yönetimi olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

1.1.1 Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim; siyasi gücün merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılması esasına dayanan, devlet teşkilatının bütünlük teşkil etmediği yönetim şeklidir. Siyasi gücün merkezi idare ile mahalli yönetim üniteleri arasında bölüşümüdür. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış, çeşitli yönetim birimleri arasında paylaşılmıştır. Bu yönetim kademelerine de yasama ve yürütme konularında bir takım yetki verilmiştir. Fakat bu yönetim kademeleri ulusal hükümet karşısında ikinci derecede egemen kuruluşlardır. Bu tür devletlerde, devletin anayasası, merkezi idarenin görev ve yetkilerini sıraladıktan sonra, geriye kalan alanlarda alt kademe yönetim birimlerini yetkili sayar (Eryılmaz, 2003: 67-68). Yasama, yargı ve yürütme yetkilerinin dağılım ve derecelerine göre çeşitli devlet sistemleri bulunmaktadır. Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bölüşülmesini ifade eder ki bu sistemde siyasi güç salt merkezde toplanmamış, çeşitli birimlerle paylaşılmıştır. Bu devlet sistemi içerisinde eyalet, kanton, cumhuriyet, federe devlet gibi adlarla ayrı yönetsel düzeylerden oluşan; yönetsel yetkilerin yanı sıra belli ölçüde yasama ve yargılama yetkileri olan devletler bulunmaktadır.

Federalizmde coğrafi olarak kuvvetlerin ayrılığından söz edilebilir. İktidar gücü, federal devlet ile federe devletlerarasında dağıtılmıştır. Bu noktada federal yapıların ortaya

çıkması tarihi, politik, iktisadi vs. süreçlerle bağlantılıdır. Buna göre örneğin Kanada, ABD ile rekabet gücünü artırabilmek; Avustralya pazarlarını genişletebilmek amacıyla federalizmi benimsemiştir (Yayla, 2003: 147). Federal ve federe devletlerden oluşan federasyonda, federal devlet üstün yetkilere, tek bir hükümete ve uluslararası kişiliğe sahip olan devlettir. Federe devletler yasama ve yargı bağımsızlığına sahiptirler. Federatif devletlere Amerika Birleşik Devletleri, İsviçre ve Almanya örnek verilebilir ve ABD’de “State”ler, İsviçre’de “Canton”lar, Almanya’da “Land”lar, federal devlet sistemi içerisinde üye (federe) devletleri temsil etmektedirler.

1.1.2 İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, bazı hizmetlerin yürütülmesinin genel idare hiyerarşisine dâhil olmayan çeşitli kamu tüzel kişilerine verilmesidir (Akyılmaz, 2003: 111). İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin bir kısmının devlet içinde yer almakla beraber ondan ayrı varlıkları olan, kendi çevrelerinde ve yasalarla belirlenmiş sınırlar içinde faaliyette bulunabilen yerel otoritelerce görülmesini ifade etmektedir. Burada söz konusu hizmetleri yapma görev ve yetkisi merkezi yönetimden, yerinden yönetim kuruluşlarına aktarılmıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. İdari yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir. Bu kamu tüzel kişileri, ya belirli bir coğrafi bölgede yaşayan halkı, ya da eğitim, ticaret, sanayi, kültür gibi belirli fonksiyonları temsil ederler. Bu kurumlara, federalizmde olduğu gibi anayasayla egemenlik yetkisi tanınmamıştır (Eryılmaz, 2003: 69).

İdarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirmenin iki aracı söz konusudur. Bunlar hiyerarşi ve idari vesayettir. Hiyerarşi, merkezi yönetim bünyesindeki ve ayrıca her bir kamu tüzel kişiliği bünyesindeki bütünlüğü sağlarken, idari vesayet merkezi yönetim ve yerinden yönetim arasındaki bütünlüğü sağlayan araçtır. Ancak, bu denetim, hiyerarşik bir kontrolden ziyade; idari vesayet adı altında yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği ile bağdaşabileceği kabul edilen özel bir denetim türüdür (Hamamcı, 1990: 181-182). İdari yerinden yönetim, yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

İdari Yerinden Yönetim ilkesi ile ortaya çıkan kuruluşlar özerk bir statüye sahiptir. Mali bütçeleri bulunmaktadır ve kendi organları tarafından yönetilmektedirler. İdari Yerinden Yönetim kuruluşlarının yasama ve yargılama alanına ilişkin yetkileri merkezde toplanmıştır. Sadece idari alanda kendi organları tarafından karar alma ve uygulama yetkileri bulunmaktadır. Uygulamada idari yerinden yönetim, hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetimde belli bir kamu hizmeti, Sanayi ve Ticaret Odaları, Üniversiteler gibi merkezin dışında bağımsız bir örgüte bırakılmıştır. Yer yerinden yönetim ise belli bir alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılama üzere kurulmuştur. Yerel yönetim kuruluşu olan il özel idareleri, belediyeler ve köyler örnektir.

1.1.2.1 Yer Yönünden Yerinden Yönetim

Bir yörede oturanların orada oturmalarından dolayı ortaya çıkmış olan ortak ve idari çıkarlarını korumak ve birlikte yaşamalarının gerektirdiği işlerin görülmesi açısından tanınmış olan özerklidir. Türkiye'deki il özel idareleri, belediyeler ve köyler yerel yerinden yönetimin temel örneklerini oluştururlar. Genel olarak mahalli idareler başlığı altında değerlendirilen bu kurumlar, coğrafi yönden yerinden yönetim ilkesine göre teşkilatlanmıştır. Yerel yerinden yönetim, yöre halkına verilecek olan ortak yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde, yöre halkının kendi seçtiği organlara bu hizmetleri saptamak ve gereğini yerine getirmek hususunda özerklik verilmesi esasına dayalıdır. Böylece köylere, belediyelere, il özel idarelerine belirli yerel hizmetler için karar alabilme ve yerine getirebilme yetkisi tanınmıştır.

1.1.2.2 Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Belli bir kamu hizmetinin mutlaka bir toprak parçasıyla sınırlı olmaksızın sadece bu hizmeti yürütmek üzere kurulmuş kamu tüzel kişilerine gördürülmesidir. Teknik nitelikteki bazı hizmet ve faaliyetler merkezi otoritenin dışında, kısmen bağımsız ve özerk bir kurum veya kuruluş tarafından yerine getirilir (Giritli vd. 2001: 180). Teknik nedenlerle bir hizmetin daha etkin görülebilmesi için belli bir hizmet sahası ile sınırlı olmak üzere bir kısım kuruluşlara (Üniversiteler, Kamu İktisadi Teşekkülleri, Ticaret Odaları, Mimarlar, Mühendisler Odası, Tabipler Birliği, Baro, RTÜK, YÖK vb. gibi) özerklik tanınmaktadır. Bu kurum ve kuruluşlar, kendilerine verilen hizmetlerle ilgili konularda merkezi otoriteye tabi bulunmadan kendi kararlarını kendileri almaktadırlar. Bunlara devlet tüzel kişiliğinin

dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği tanınmıştır. İdari, mali ve hukuki özerklik çerçevesinde faaliyet gösteren bu kuruluşlar “İdarenin bütünlüğü” ilkesine göre ilgili oldukları bakanlıklarla vesayet ilişkisi içerisinde fonksiyonlarını yerine getirirler.

1.2 Türkiye’de Merkezi ve Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Türk idare sisteminin dayandığı Osmanlı merkez ve taşra yönetimi sistemi, tarihsel kökenlerini İran, Roma, Abbasi ve Selçuklu dönemlerinde bulmaktadır. Osmanlı içinde geliştiği coğrafyanın diğer medeniyetlerinden etkilenmiş devlet yapısı ve geleneği itibarıyla bir sentez ortaya çıkarmıştır. Türkiye’de Osmanlı Devleti’nin son dönemlerini de içine alan beş anayasal dönem olmuştur. Bunların ilki 1876 tarihli Kanuni Esasi, ikincisi Kurtuluş Savaşı dönemine ait olan 1921 Anayasası, üçüncüsü Cumhuriyet rejiminin “kuruluş anayasası” olan 1924 Anayasası, dördüncüsü 1961 Anayasası ve son olarak bugün halen geçerli olan 1982 Anayasasıdır (Güler, 2009). Türkiye ağırlıklı olarak merkeziyetçi bir idari yapıya sahip olmasına rağmen, idare teşkilatında merkeziyetçilikle birlikte ademi merkeziyetçi birimlere de giderek geniş bir yer ve önem vermektedir. Ancak 1876 anayasasının da öncülleri olan Osmanlı İmparatorluğunun 19. Yüzyılı ve özellikle Tanzimat ve Islahat fermanıyla başlayan süreç, idari sistemde önemli düzenleme, değişim ve dönüşümlerin yaşandığı dönemin başlangıcını oluşturmaktadır. Cumhuriyet döneminin merkezi ve taşra idari teşkilatlarının da temelini oluşturacak organ ve kurumlar, bu dönemde belirginleşmiştir. Ortaylı (1976: 18), Islahat Fermanı sonrasındaki gelişmelerin Osmanlı vilayet yönetiminin aldığı biçim ve Türkiye’nin yönetim yapısını “büyük ölçüde etkilemiş, hatta belirlediğini ifade etmektedir.

Tanzimat Dönemi öncesinde ülke yönetimindeki bozulmalar ve eyaletlerde devlet otoritesine karşı çıkarılan isyanlar nedeniyle, yönetimde kumanda birliği zayıflamış, genel yönetimin taşra üzerindeki etkinliğini büyük ölçüde kaybolmuştur. Tanzimat Dönemi, merkezi otoritenin taşra örgütü üzerindeki etkinliğini yeniden sağlamış, ülke yönetimi ve mülki idare bölümlerinin düzenlenmesi temel çalışma konulan arasında yer almıştır (Sanal, 1998: 173). İlk olarak Tanzimat fermanı sonrası 1840-1852 yılları arasında, taşra yönetiminde kalıcı düzenlemeler yapıldığı ve egemen olan merkeziyetçi yaklaşımın, önceliği vergi toplamaya verdiği anlaşılmaktadır (Çapar, 2011). İstanbul’da modern anlamda ilk belediye idaresi de, “İstanbul Şehremaneti” adıyla 1854 yılında çıkarılan bir Nizamname ile bu dönemde kurulmuştur (İçişleri Bakanlığı 2012 Raporu:5).

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan bu yana, başlangıçta idari-adli, daha sonraları ise sadece adli birim için olmak üzere, kaza kavramı kullanılmış ancak taşra teşkilatında kaza, idari birim olarak 1842 yılında yerini almıştır (Çadırcı, 2007: 61). Kazanın yöneticisi “kaza müdürü,” yörenin önde gelenleri tarafından seçilir, merkezin onayı alındıktan sonra göreve başlardı (Çadırcı, 2007: 61). Bu dönemde bugünkü il düzeyine karşılık gelen sancak yönetimi için merkezden “Kaymakam” atanmaya ve eyaletler de valiler tarafından yönetilmeye başlanmıştır. Sancakta kaymakamın yanına, önceleri küçük bir meclis, daha sonra “sancak meclisi” denilen kurul oluşturulmuştur. Kaymakam başkanlığında mal müdürü, hakim, tahrirat ve mal baş katipleriyle, Müslüman ve Müslüman olmayan toplulukların seçerek gönderdikleri temsilcilerden oluşan kurulun, idari ve yargısal görevleri bulunmaktadır (Çadırcı, 2007: 62).

Osmanlı İmparatorluğunda Tanzimat dönemini müteakip, önce Muhassıllık Meclisleri ve daha sonra da Memleket Meclisleri olarak ortaya çıkan mahallî oluşumların ülkemizdeki ilk yerel yönetim fikrine temel oluşturduğu bilinmektedir (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Raporu 2012). Böylece halkın idareye fiili iştirakinin sağlanmasına dönük bir gelenek oluşmaya başlamış ve bu uygulamalar mahallî idare yapılarının temelini teşkil etmiştir. İl özel idarelerinin biçimlenmesi bakımından, 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi belirleyici bir tarihi adım olmuştur. Bu Nizamnameyle; mahallinde belli işlerden sorumlu olan bir il idaresi oluşturulmuş ve ilde yaşayan halkın bazı mahalli külfetlere katılımı amaçlanmıştır (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Raporu 2012). 1864 nizamnamesi ile taşra örgütlenmesinde görev dağılımı ayrıntılarıyla yeniden düzenlenmiş, vali en üst düzeyde hükümeti temsil eden ve çeşitli birimlerin yürüttükleri hizmetleri denetleyen bir görevli konumuna gelmiştir (Çadırcı, 2007: 64). Böylece 18. yüzyılda yaygınlaşan “derebeyleşme” eğiliminin önüne geçilerek, vilayetler merkezi hükümetin denetimine alınmıştır (Çapar, 2011). Böylelikle daha geniş ölçekli alanları kapsayan eyaletler bölünerek küçültülmüştür. Bu düzenleme ile eyalet adı vilayete, sancak adı livaya dönüştürülmüş; kaza, nahiye ve köyler biçimindeki yapılanma tamamlanmış ve kaza müdürlüğü uygulaması sona erdirilerek; vilayetlere Vali, livalara Mutasarrıf ve kazalara Kaymakam padişah tarafından atanmaya başlamıştır (Çadırcı 2007; Çapar 2011).

Eyalet Meclislerinin adı vilayet idare meclislerine dönüştürülmüş ayrıca yılda 40 gün süre ile toplanan (Davison, 2005), bugünkü il genel meclislerinin temelini oluşturan “Vilayet Umum Meclisleri” oluşturulmuştur. İl yönetimlerinin bir statüye sahip olan

vilayet umumi meclisleri, değişik statü ve süreçleri izleyerek 1913 yılında çıkarılan idare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun-u Muvakkatı ile il özel idarelerinin karar organı durumuna gelmiştir. 1913 tarihli Kanun, il yönetimini genel ve özel yönetim olarak ikiye ayırarak bugünkü yönetim sisteminin de temelini atmıştır. Kanunla vilayetler, hem merkezi idarenin bir parçası hem de hükmi şahsiyeti haiz bir mahalli idare olarak kabul edilmiştir. Vilayet İdare Meclislerinin benzerleri liva ve kazalarda da oluşturulmuş; böylelikle benzer biçimde ilçe idare kurullarının da ilk altyapısı ortaya çıkmıştır. Tanzimat sonrası Osmanlı taşra yönetiminin hiyerarşik yapılanmasında, aslarının karar ve eylemlerini etkin biçimde denetleyen üst kademe yöneticilerinin, Osmanlı taşra yöneticilerinin, devletin otokratik yetkilere sahip temsilcileri görünümüne bürünmeye başladığının işareti olduğu söylenebilir (Ortaylı, 1976: 19). 1876 Kanun-i Esasi'nin 108. Maddesi, vilayetlerin yönetimini yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkelerine bağlamakta; 109. Maddesi ise Osmanlı ülkesinin mülki idari bölümlerini vilayet, liva, kaza biçiminde sıralayarak bu birimlerde seçimle oluşan idare meclislerinin ve yılda bir kez toplanan vilayet umumi meclisinin varlığına işaret etmektedir (Çapar, 2011). Dolayısıyla bu dönemde merkezi yönetime yetki genişliği verilirken yerel yönetimlere de en azından belediye meclislerine seçimle iş başına gelme hakkının tanınmış olması çok uluslu bir yapıya sahip olan Osmanlı Devleti için önemli ve cesurca atılmış bir adım olarak değerlendirilebilir (Özmen, 2012: 172). Osmanlı döneminin sona ermesiyle birlikte yeni Türkiye tarihinin ilk Anayasası, merkezîyetçi yönetimi hafifleten bir biçimde yerel yönetimlere geniş özerklikler vermiştir. 20 Ocak 1921 tarihinde yürürlüğe konulan Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 10. maddesinde; Türkiye'nin coğrafi durum ve ekonomik ilişkiler açısından illere, illerin kazalara, kazaların da nahiyelere ayrılması benimsenmiştir (Sayan, 1998: 180). 23 Temmuz 1923 tarihinde Türkiye'deki il sayısı ise 74'dür (Çoker 1995). Ancak 1921 anayasası Cumhuriyet'in kurulmasının ardından, 1924'de hazırlanan yeni Anayasa ile yürürlükten kaldırılmıştır. Cumhuriyet'in ilk yılları ekonomide izlenen liberal yaklaşıma karşılık yönetimde yoğun bir merkezîyetçiliğin egemen olduğu dönemdir. Keleş'e göre (1988, 292) bu durum olağan karşılanmaktadır çünkü bağımsızlığını yeni kazanmış ülkelerde "merkezi yönetimin, bir başka deyişle devletin varlığının ve gücünün" ön plana çıkartılması ulusal birliğin sağlanması açısından zorunludur.

1924 Anayasanın ardından 1927 tarihinde çıkarılan İl İdaresi Kanunu ile taşra yönetim kademeleri 1924 Anayasası'na uygun olarak düzenlenmiştir. Yönetimsel birim başkanları hizmet yönünden birinci derecede mülki idare amirlerine bağlanmış; valiler ilde devletin

ve her bakanının temsilcisi olarak ilin genel yönetiminden ve mevzuatın uygulanmasından merkezi hükümete karşı sorumlu tutulmuştur (Sayan 1998: 182). 1864 yılındaki Nizamnamede idare meclisi olarak isimlendirilen kurumlar il ve ilçe idare kurulları haline getirilerek, yönetsel ve yargısal yetkiler ile danışma nitelikli karar alabilme yetkileriyle donatılmışlardır (Sayan 1998: 182).

1930-1945 dönemi tek parti iktidarının ve devletçi uygulamaların egemen olduğu yılları kapsar. 1930 yılında çıkartılan yeni Belediyeler Yasasıyla daha önceki ilgili yasalar yürürlükten kaldırılmış ve Ankara ve İstanbul'da belediye başkanlıkları Valiliklerle birleştirilerek merkezi otoritenin mutlak denetim ve etkinliği altına sokulmuştur. Diğer belediyeler için tek dereceli seçim ilkesi getirilmiş olmasına karşın merkezi yönetim gerek belediyelerin aldığı kararlar ve gerekse de karar organları üzerinde güçlü bir denetim mekanizması getirmiştir (Tekeli, 1978: 53).

Çok partili döneme geçilen 2.Dünya Savaşı sonrası dönemde, Ankara ve İstanbul için getirilen ayrıcalıklı durumun sona erdirilmesinden başka önemli bir değişiklik yapılmamıştır. Belediye Meclislerince seçilen başkanların, İçişleri Bakanlığı ve Valilikçe onanması, gerekli görülen durumlarda doğrudan merkezi yönetim tarafından atama yapılması gibi hükümler yürürlükte kalmaya devam etmiştir. Çok partili yaşama geçiş yerel yönetim- merkezi yönetim ilişkisine yansımamış, belediyeleri merkezi yönetimin taşra örgütü olarak görme eğilimi devam etmiştir (Keleş, 1988: 292).

1961 Anayasası seçimle oluşan yerel yönetim organlarının organlık sıfatını kazanma ve yitirmeleri konusundaki denetimin ancak "yargı yolu ile" çözülebileceği ilkesini de getirmiştir. 1961 anayasası ile mahalli idareler için görev ayrılığı ilkesi kaldırılarak idarenin bütünlüğü ilkesine yer verilmiştir (Çiftelinar 2006: 124). Bu dönemde de Türkiye'de yerel yönetimler üzerinde kapsamlı bir vesayet denetimi -idari ve mali açıdan- uygulanmakta olup; genel idare yerel yönetim birimlerinin merkeze sıkı bir şekilde bağlı kalmasına taraftar olmuştur (Aktan, 1970). Bu anayasada yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olduğu açıklanarak, genel karar organlarının halk tarafından tek dereceli ve genel oy esasına göre seçileceği hüküm altına alınmış; kanunda yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi hafifletilerek, seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı organlarına bırakılmıştır (Özmen, 2012:174). Ayrıca yerel yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir ve kaynakların sağlanması, kuruluşlarının ve merkezi idare ile olan münasebetlerinin kanunla düzenleneceği esası

getirilmiştir. Kanunda yürütme organının durumu, kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır (Özmen, 2012: 174).

1982 anayasası 1961 anayasasındaki hükümleri aynen devam ettirmiş hatta 1961 Anayasası'na göre 1982 Anayasası daha merkeziyetçi bir düzenleme getirmiştir. Merkezi idare ile ilgili olarak 126. maddede; “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır hükmü düzenlenmiştir. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayandırılmış olup kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatlarının kurulabilmesi de öngörülmüştür. 127. maddede önceki anayasal metinlere göre daha ayrıntılı bir düzenlemeye gidilmiş ve yerel yönetimlerin yetki alanını genişletmekten çok denetimi hususunu ön planda tutan bir düzenleme yapılmıştır. İlgili maddede, Özmen (2012)'e göre mahalli idarelerin tanımı yapılarak mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiş; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması gibi amaçlarla merkezi yönetimin idari vesayetine tabi kılınması getirilmiştir.

Türkiye'deki genel yönetimin taşra örgütlenmesinin tarihi gelişimine bakıldığında, bazı eyaletlerin birleştirilerek ve Fransız Yönetim Sistemi'nden de esinlenilerek güçlü il sistemine doğru bir yönelişin olduğu görülmektedir (Sayan 1998:200; Erbay 1998: 58). Bu dönem aynı zamanda devlet otoritesinin tekrardan tahkim edilmeye çalışıldığı dönem olması nedeniyle merkeziyetçi bir anlayışı, idare sistemi ve hukukunu düzenlemelere egemen kılmıştır. Cumhuriyet sonrası dönemde benzer biçimde, devletin yeniden kurulduğu ve ayağa kaldırılmaya çalışıldığı bir özelliğe sahip olmasından dolayı merkeziyetçiliği daha çok temel almak zorunda kalmıştır. Bu tarihsel geçmiş Türkiye'de idari sistemi merkeziyetçi yönü ağır basan bir karaktere büründürmüştür.

1.3 Türkiye’de Merkezi (Başkent) Yönetim Örgütlenmesi

Anayasanın 8 inci maddesi yürütme yetkisi ve görevinin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından kullanılıp yerine getirileceğini belirtmektedir. Merkezi idarede Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulundan sonra gelen kademe Bakanlıklardır. Bakanlıklar, merkezi idarenin en önemli yapısını meydana getirirler. Başkent teşkilatı içinde genel

müdürlük, müsteşarlık, başkanlıklar, vb.leri bulunur. Taşra teşkilatı ise kendi içinde illere, iller de diğer ilçelere ve bucaklara ayrılır.

Merkezden yönetim, gerek kamu hizmetlerini gerekse de kamu otoritesini tüm ülkeye yaymak üzere, yetki genişliğinden yararlanır. Bir anlamda, yetki genişliği ilkesi merkezden yönetimin, merkeziyetçilik düzeyini belirleyen ölçüdür. Devlet, bütün vatandaşlardan oluşmuş kişi topluluğudur. Devlete, Türk hukukunda “merkezî idare” ya da “genel idare” de denir (Gözler, 2009:161). Türkiye'nin yönetim yapısının genel ilkesi 1982 Anayasasının 123. maddesinde belirlenmiştir. Buna göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Merkezi idare, yasama, yürütme ve yargı organlarından oluşur. Yürütme organı da kendi içinde “başkent-merkez teşkilatı” ve “taşra teşkilatı” şeklinde ikiye ayrılır. İdarenin kuruluş ve görevleri “merkezden yönetim” ve “yerinden yönetim” esaslarına dayanır. Türkiye’de merkezi yönetim, Cumhurbaşkanlığı-Başbakanlık-Bakanlar Kurulu üzerinden örgütlenmiştir. Başbakanlık ve bakanlıklara bağlı kuruluşların merkez ve taşra teşkilatları da merkezi yönetim kapsamında değerlendirilmektedir. Merkezi yönetim başkent-merkez ve taşra olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır.

1.3.1. Cumhurbaşkanlığı

Türkiye’de 2007 tarihinde halk oylamasıyla yapılan Anayasa değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanı artık Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından değil, halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı kırk yaşını doldurmuş ve yükseköğrenim yapmış TBMM üyeleri veya bu niteliklere ve milletvekili seçilme yeterliğine sahip Türk vatandaşları arasından halk tarafından seçilir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır ve bir kimse en fazla iki defa Cumhurbaşkanı seçilir. Cumhurbaşkanlığına TBMM üyeleri içinden veya dışından aday gösterilebilmesi yirmi milletvekilinin yazılı teklifi ile mümkündür.

Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri 1982 Anayasasında önceki dönemlere göre daha güçlü bir şekilde düzenlenmiş ve 2007 yılındaki Anayasa değişikliğiyle de Cumhurbaşkanı siyasi sistemin temel bir unsuru ve aktörü haline gelmiştir (Eryılmaz, 2011: 116). Cumhurbaşkanının 1982 Anayasasında düzenlenen yasama, yürütme ve yargıyla ilgili görevleri bulunmaktadır.

Cumhurbaşkanının, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanının imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır. Bu kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumludur. Cumhurbaşkanı yürütmenin sorumsuz, hükümet ise sorumlu kanadını meydana getirmektedir.

1.3.2. Bakanlar Kurulu ve Başbakan

Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan oluşmakta olup yürütme organının “siyasi yönden sorumlu” kanadını meydana getirmektedir. Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır. Bakanlık için milletvekili olma şartı yoktur. Meclis dışından atanan bakan, bakanlığı süresince milletvekilinin haklarına sahip olur. Gerektiğinde Başbakanının önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca bakanların görevlerine son verilebilir. Bakanlar Kuruluna Başbakan başkanlık eder. Cumhurbaşkanı da gerekli gördüğünde Bakanlar Kuruluna başkanlık edebilir. Bakanlar Kurulu, hükümet ve kamu yönetiminin genel politikasını saptamak ve yürütmek açısından birlikte sorumludurlar.

Başbakan, Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanır. Genel olarak seçimde en çok oyu almış siyasi partinin başkanıdır. Başbakan, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bununla birlikte Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür. Başbakanla bakanlar arasında hiyerarşik anlamda bir ast-üst ilişkisi bulunmamakla beraber, Bakanlar Başbakanla uyum içinde çalışmak zorundadır.

Türkiye'nin yönetim yapısı içinde siyasi olarak başbakana karşı sorumlu olan bir bakan bulunmaktadır. Her bakan en üst amiri olduğu bakanlığın yetki alanındaki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden dolayı kanunen sorumlu hem de Başbakana karşı sorumludur. Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı 1984 tarihli 3046 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Türkiye'de bakanlıkların tüzel kişiliği yoktur ancak devlet tüzel kişiliği içinde yer alır.

1.3.3. Yardımcı Kuruluşlar

Türkiye’de hükümete ve bakanlıklara yardımcı olmak, belli konularda görüş bildirmek, denetim yapmak gibi amaçlarla kurulan çeşitli yardımcı kuruluşlar da bulunmaktadır. Bunlardan en önemlileri 1982 anayasasında da yer alan Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay’dır (Eryılmaz, 2011: 125). Bunun dışında diğer yardımcı kuruluşlar da merkez teşkilatı içinde yer almaktadır. Ayrıca gerekli görüldüğünde yasayla yardımcı kuruluşlar oluşturmak mümkündür. Bu kuruluşlar, görevleri gereği, yürütme ve idare işlevleri ile doğrudan doğruya ilgili olmakla beraber, merkezin hiyerarşisi dışındadır.

1.4 Merkezi İdarenin Taşra Örgütlenmesi

Genel idare, üzerine aldığı hizmetleri, hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal şartlar, ülkenin coğrafi durumuna göre yürütmek ve hizmetleri halka götürmek için taşrada örgütlenmiştir. Bu örgütler, merkezdeki genel yönetimin taşraya bir uzantısı olarak ülkeye yayılmıştır. Türkiye’nin mevcut taşra teşkilatı sistemi, Cumhuriyetin ilk döneminde, Osmanlı’da uygulanan idari sistemin günün koşullarına adapte edilmesiyle doğmuştur. Merkezi yönetim, yürütmekle yükümlü olduğu hizmet ve görevleri yerine getirebilmek için coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre "il", "ilçe" ve "bucak" biçiminde örgütlenmiştir (5442 sayılı İl İdaresi Kanunu). Bu yapıya mülki yönetim ya da mülki idare denilmektedir. 1982 Anayasasına göre, Türkiye’de merkezi idare coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Diğer kademeli bölümden kastedilen ilçe ve bucaktır. Anayasaya göre ” il” merkezi yönetimin temel örgütlenme birimidir.

Türkiye’de 2015 yılı itibariyle toplam 81 il bulunmaktadır. Bununla birlikte Anayasaya göre, merkezi yönetim kuruluşlarının örneğin bakanlıkların “bölge kuruluşları” da oluşturabilmesi de mümkündür. Bakanlıkların, çoğunlukla her ilde hizmet birimleri bulunmaktadır. Bu bakımdan iller, merkezi yönetimin başkent örgütünün küçültülmüş bir biçimidir. Bakanlıkların taşra örgütü, kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmek ve görevlerini yerine getirebilmek için, ihtiyaca göre aşağıdaki kuruluşların tamamından ya da bir kaçından meydana gelmektedir.

- İl Valisine bağlı il kuruluşları,
- Kaymakama bağlı ilçe kuruluşları,

- Doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları

Bakanlık bağlı kuruluşlarının taşra örgütü, "bölge", gerektiğinde "il" ve "ilçe" biçiminde kademelenmekte ya da doğrudan kendine bağlı olarak kurulmaktadır.

1.4.1. İl Yönetimi

Türkiye'nin yönetim sistemi içerisinde il hem merkezi yönetimin taşra örgütüdür hem de yerel yönetim birimidir. Bu açıdan bir coğrafi ve yönetim alanı olarak iller, ikili bir yapıya sahiptir. Bu ikili yapı hem teşkilat yapısı hem de mevzuat açısından kendini gösterir. Bu nedenle illerde merkezi idarenin taşra örgütü olarak il idaresi bulunurken aynı zamanda yerel idarenin il özel idaresi bulunmaktadır. Ve merkezi idare tarafından atanan Valiler, bu ikili yapının tek yöneticisi olarak hem merkezi hem de yerel idare birimlerini kendi özelinde birleştirmektedir.

1949 tarihli ve 5442 sayılı "İl İdaresi Kanunu"nun 3. Maddesine göre "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. İllerde genel idare teşkilatı il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenir. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir." Yetki genişliği, merkeze ait karar ve yürütme yetkisinin bir bölümünün bir alt kademesindeki memurlara devredilmesi anlamına gelmekte olup yetkinin devredildiği kademe, ilin genel yönetiminden sorumludur (Güler, 2009: 252). İllerde bu görevi Vali üstlenmektedir. Görüldüğü gibi, merkezden yönetimin yetkileri bakımından genişlemeden daha çok yayılması söz konusudur. Kısaca, yetki genişliği, "memuriyet bakımından âdemi merkezi" (Pamuk, 1956: 14), işlevsel bakımdan da merkezi bir nitelik taşıyarak, mülki idarenin iki temel ögesini içermektedir.

İlde bakanlıklar görevlerini yerine getirebilmek için çeşitli örgütler kurarlar ve bunların başında "il müdürleri" bulunur. İl müdürleri ve bunların örgütleri tamamen valinin emri altındadır ve il müdürleri işlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumludurlar. Vali ilde, adli ve askeri kuruluşlar dışında, bakanlıklarda ve kamu kuruluşlarında çalışan tüm personelin en büyük amiridir. İlde hem devleti hem de hükümeti temsil eder. Bununla birlikte ilin yönetiminden her Bakana karşı ayrı ayrı sorumludur. Bakanlar, Bakanlıklarına ait işler için valilere emir ve talimatlar verirler. Bunun dışında il idare kurulu ilde valiye il yönetiminde yardımcı olan bir organdır. 5442 sayılı Kanuna göre il idare kurulu, valinin başkanlığı altında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal

yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşmaktadır. 1980'den sonra yapılan mevzuat değişikliğiyle il idare kurulunun görev alanı daraltılmış, görevlerinin bir bölümü yargıya bir bölümü de yerel yönetimlere aktararak “sembolik” bir kurul haline dönüştürülmüştür (Eryılmaz, 2011: 132).

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.

1.4.2. Vali

Valilik ilk kez 1864 yılında Tuna Vilayetinin kurulmasıyla birlikte Türk idare sistemindeki yerini almıştır (Ortaylı 1979). Vali, bir taraftan merkezi yönetimin coğrafi bakımdan ve yetki genişliği ilkesine dayalı ildeki temsilcisi; diğer yandan aynı il sınırları içinde yerinden yönetim ilkesine dayalı, kamu tüzel kişiliğine sahip özerk bir yerel yönetim türü olan “il” in yürütme organı ve temsilcisidir (Gönül, 1992: 51). Vali “istisnai memur” dur ve atanması, özlük hakları vs. bakımından diğer devlet memurlarının tabi olduğu mevzuata dâhil değildir. Türkiye’de valilerin atanması konusunda siyasal iktidara geniş bir takdir yetkisi verilmiştir (Eryılmaz, 2011: 131).

Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl özel idaresi teşkilatını sevk ve idare eder. İl özel idaresinin yönetiminde stratejik planı temel alır ve faaliyetleri, personelin performans ölçütlerini hazırlar, uygular, izler, değerlendirir ve bunlarla ilgili raporları meclise sunar. 5442 sayılı kanuna göre Valiler, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunurlar. İllerde, valilerin tayin ve tespit ettiği işlerde yardımcılığını ve valinin bulunmadığı zamanlarda vekilliğini yapmak üzere vali muavinleri bulunur. Valiliğin yazı işlerinin düzenlenmesinden de vali muavini sorumludur. Vali muavini, en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve bu hizmetin iki yılını doğuda geçirmiş olanlardan tayin edilir (5442 sayılı kanun).

2005'ten önce vali, yerel seçimler sonucu oluşan İl Genel Meclisine de başkanlık ederken 2005 yılındaki düzenlemeyle meclis başkanı, üyelerce meclisin içinden seçilmeye

başlanmıştır. Böylece vali, meclisin gündemini belirleme yetkisiyle doğrudan yönettiği meclis üzerindeki gücünü kısmen de olsa yitirmiştir (Güler, 2009: 287). Ancak 5302 sayılı il özel idaresi kanununda Vali için tanınmış yetkiler, hala ilin merkez hükümet tarafından atanmış en üst düzey memuru olarak merkeziyetçi anlayış ve sistemin etkinliğini büyük ölçüde devam ettirmektedir. Nitekim 2005 öncesi dönemde valilik makamı, vali yardımcılığı ile desteklenirken, 5302 sayılı il özel idaresi kanunu ile il müdürü yerine “genel sekreter” makamının kurulmasıyla bu durum değişmiştir. Genel sekreter, il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenler ve yürütür (5302 sayılı kanun). İlgili kanunun 35. Maddesine göre, il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Genel sekreter yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden valiyeye karşı sorumludur. Böylece vali, il özel idaresini genel sekreter eliyle yönetmeye başlamış, valinin olmadığı zamanlarda yerine genel sekreter bakmaya başlamıştır. Bu durum genel sekreterlik makamını da güçlendirilmiştir (Güler, 2009: 287).

İl özel idarelerinin yürütme organı valinin seçimle değil de atama yoluyla işbaşına gelmesi yerel yönetimlerin özerkliği (idari ve mali) ilkesine uymadığı için, uzun zamandır tartışma konusu yapılmıştır. Çeşitli toplantılarda valinin seçimle gelmesi doğrultusunda tartışmalar sürerken, Türkiye'nin kamu yönetimi stratejisinde, valinin seçim yerine atama yoluyla işbaşına gelmesinin daha isabetli olduğu görüşü savunulmaktadır.

Ancak bu gelişmeleri Valinin ikili fonksiyonunun il genel idaresi ile sınırlanacağı görüşünü dile getiren (Toprak, 2013:4); bugünkü haliyle her ne kadar Valinin meclisin kararlarına karşı yargıya başvuru imkânı ortadan kalsa da, encümenin başı ve kontrol eden statüsü ile valinin, uygulamada engelleyici bir rol alabileceğini tartışmaktadır. Türkiye'nin Kamu Yönetimi teşkilatlanması içinde yeni bir yerel ya da merkezi birim kurmak yerine giderek “il idaresi” modeli içinde ve bağlantılı değişiklikler yapmak, stratejik açıdan, daha kabul edilebilir bir tercih olarak öne çıkmaktadır. Bu planlamada valinin devletin gözü olarak, İl Genel İdaresinin başında olması önemini korumaktadır (Toprak, 2013: 4). Mülki idare köyler arasındaki ilişkinin yanı sıra, mülki idare ile il özel idareleri ile arasındaki ilişki ise adeta vesayet boyutunu aşmaktadır. İl özel idareleri, genel karar organları seçimle gelmekle birlikte, yönetim mekanizması açısından mülki idarenin bir parçası, ya da tam tersi açıdan bakıldığında, mülki idare özel idarenin bir parçasıdır. Bu nedenle de ikisi arasındaki

yönetimsel ilişkiyi bir tür kaynaşma olarak nitelendirmek mümkündür (Çiner ve Karakaya, 2013: 74).

1.4.3. İl Genel Meclisi

Bir yerel yönetim birimi olan İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve 5302 sayılı kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından ilçeler adına seçilen üyelerden oluşur. İl genel meclisi başkanını üyeleri arasından gizli oyla seçer. İl genel meclisleri, siyasal konularda karar alamazlar. 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. Vali kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. İl genel meclisi il özel idaresinin bütçesini kabul eder. Sahip olduğu bu yetkilerle il genel meclisleri yerel yönetimin vali genel yönetimin unsuru olarak il yönetiminde etkileşim içerisindedir. Merkezi hükümetin ile atadığı en üst düzey yetkili olarak Vali ile yerelden gelen ve seçimle belirlenen temsilcilerden oluşan il genel meclisi organı arasındaki yetki sorunları ve ast-üstlük çatışmaları özerklik ve merkezden-yerinden yönetim tartışmaları açısından da önemlidir.

İl genel meclisinin görevleri genel olarak; il özel idaresi faaliyetlerini, personel performansını görüşmek ve karara bağlamak; bütçe ve kesin hesabını kabul etmek; belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak; borçlanmaya karar vermek; taşınmaz mal alımına, satımına, ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek sayılabilir (5302 sayılı kanun). Ancak yeni Büyükşehir Kanunu ile kapatılan illerdeki il özel idarelerinin bu görevleri de devredilmiş olmaktadır.

İl genel meclisi bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde toplanır. Önceleri meclise vali başkanlık ederken 2005 yılında yapılan değişiklikle birlikte meclis başkanı üyelerce meclisin içinden seçilmektedir. Valinin önerdiği hususlar dikkate alınmakla birlikte meclis gündemi meclis başkanı tarafından belirlenmektedir.

1.4.4. İl Encümeni

İl encümeni, il genel meclisinde karara bağlanacak konuların ön incelemesini yapan ve daha çok yürütmeye ilişkin görevleri olan bir organdır. 6360 sayılı Kanunla İl Encümeninin yapısı değiştirilmiştir. Encümen yeni durumda valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ile valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. 2012 yılındaki bu değişiklikten önce il encümeni beş bürokrat ve beş meclis üyesi olmak üzere on kişiden oluşmaktaydı. Encümen haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanmaktadır. Encümenin görevlerinden bazıları şunlardır: Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararı almak ve uygulamak, kanunda öngörülen cezaları vermek, belediye sınırları dışındaki halka açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek vs. 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.

1.4.5. İlçe Yönetimi

İlçe Yönetimi İl yönetiminin bir alt kademesidir. İlçe genel idaresinin başı kaymakamdır. Kaymakam ilçede hükümetin temsilcisidir. Bu özelliğiyle Valilerden ayrılmaktadır. Vali ilde hem devletin hem hükümetin temsilcisiyken; kaymakam, valinin hiyerarşik yönetimi ve denetimi altında ancak sadece hükümetin memurudur. Bununla birlikte kaymakam da vali gibi adli ve askeri örgütler hariç olmak üzere bakanlık örgütleri eliyle çalışır. Kaymakam yine validen farklı olarak kariyer mesleğinden gelir. Seçilmesi, yetiştirilmesi, atanması ve yer değiştirilmesi belli kurallara bağlanmıştır. Bu anlamda meslek memurudur ve vali gibi siyasal bir kişiliği yoktur. Atanması da validen farklı olup İçişleri Müdürler Encümeninin seçimi, İçişleri Bakanının oluru üzerine Cumhurbaşkanınca ortak kararname ile atanır.

İlde olduğu gibi ilçede de kaymakamın başkanlığında ilçe idare kurulu görev yapmaktadır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre bu kurul, kaymakamın başkanlığındaki yazı işleri, mal müdürü, başhekim, milli eğitim müdürü, tarım ve köy işleri müdürlerinden oluşmaktadır. Ülkemizde ilçe yönetimi ile ilgili bir başka yönetim birimi daha vardır; bu da “merkez ilçe” dir. Merkez ilçe, bir il merkezinin bulunduğu yer ile merkezin çevresinde

başka ilçelere bağlı olmayan bucak ve köylerin oluşturduğu yönetim birimidir. Büyükşehir belediye yönetimi olan illerin dışındaki şehirlerin merkez ilçelerinde kaymakam bulunmamaktadır ve buralarda il genel yönetiminin başı olan vali, merkez ilçe yönetiminden de sorumludur (Eryılmaz, 2014: 157). Büyükşehir yönetimi kurulan kent merkezlerinde, “merkez ilçe” yerine çeşitli adlar taşıyan ve başında kaymakamların görev yaptığı birden fazla ilçe bulunmaktadır. Bu ilçeler de diğer ilçeler gibi örgütlenmektedir.

1.4.6. Bucak Yönetimi

5442 sayılı İl İdaresi Kanununa göre bucak, coğrafya, ekonomi, güvenlik ve mahalli hizmet bakımlarından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden meydana gelen bir idare bölümüdür. Bucak müdürü, bucakta en büyük hükümet memuru ve temsilcisidir. Ancak 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 2 nci maddesinin değişik dokuzuncu fıkrası ile tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır.

1.4.7. Bölge Yönetimi

1982 Anayasasındaki mevcut düzenlemeye göre, “ kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir” Bu düzenleme, merkezi yönetimin bölgesel düzeyde örgütlenmesine imkân tanımıştır. Uygulamada bakanlıklar bölge kuruluşları oluşturabilir ancak bölge, il gibi bir yönetim kademesi değildir. Bölge düzeyinde örgütlenmek için, kuruluş kanununda bu durumun belirtilmesi gerekmektedir. Bölge kuruluşlarının kurulması, kaldırılması, merkezleri ile bölge müdürlüklerine dâhil olacak iller Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmektedir. Türkiye’de bölge düzeyinde örgütlenen Bakanlık, Ulaştırma Bakanlığıdır. Bunun dışındaki bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarının bölge müdürlükleri mevcuttur. Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Orman Bakanlığı gibi kuruluşların değişik şehirlerde bölge müdürlükleri vardır (Eryılmaz, 2011: 135).

II. BÖLÜM

MALİ ve İDARİ ÖZERKLİK

2. Özerklik

Özerklik, bir grup, örgüt, kurum ya da kişinin kendi kendini yönetmesi ya da kendi faaliyetlerini dış yönlendirme ya da müdahale olmaksızın düzenleyebilmesidir (Türk Dil Kurumu). Özerklik, kendi kendini yönetme, kendi kurallarını oluşturma, kendi kararlarını verme, herhangi bir sınırlama olmaksızın hareket edebilme serbestisi vb. anlamlara gelmektedir (Mele, 2001). Özerkliği sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içerisinde davranabilme özgürlüğü ve yetkisi olarak da tanımlamak mümkündür (Akın, 1997). Latince autos (kendi/kendini) ve nomos (yönetme/kuralını koyma/karar verme) sözcüklerinden türetilmiş olan kavram (Mele, 2001), kendi kendini yönetme, kendi kurallarını oluşturma, kendi kararlarını verme, herhangi bir sınırlama olmaksızın hareket edebilme serbestisi vb. anlamlara gelmektedir (Mele, 2001).

Benedikter (2011) özerkliğin tanımına dair dört temel kategoriden bahsetmektedir: i) Hak olarak özerklik: İster bireysel ister kurumsal açıdan olsun, özgür muhakeme gücü ile karar verebilme hakkı; ii) Bağımsızlığın eş anlamlısı olarak özerklik; iii) Desentralizasyon (yerelleşme) anlamında özerklik; iv) Belirli alanlarda sadece bazı yasama, yürütme ve yargı yetkilerini kapsayan bir niteliğe sahip olma anlamında özerklik. Bu farklı yorumlamalar uygulamada da kendisini göstermekte ve idari bölgeciliğin çeşitli formları veya federal yönetim biçimleri için özerklik nitelemesi sıklıkla kullanılmaktadır. Desantralizasyon, merkezi yönetimin yetki ve sorumluluklarını taşra birimlerine dağıtan bir kavramdır (Litvack ve Seddon, 1999). Yetkilerin, daha yüksek düzeydeki hükümet

yapısından, daha alt seviyedeki bağlı birimlere aktarılması olarak değerlendirilebilecek olan özerklik kavramında kurumsal düzeyde kendi başına karar verebilme hakkının daha belirgin olduğu görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında özerklik, sadece merkezi idarenin dışında ya da karşısında bir pozisyon değil içindeki merkezi idare kuruluşlarının teşkilat yapısına bağlı olarak kendi içindeki merkez ve taşra birimleri açısından da geçerlidir.

İster üniter ister federal yapıyı benimsemiş olsun bütün ülkelerde, yerel yönetimler egemen bir devletin hükümlerine altında varlığını sürdürmektedir ve üst idarelerin birtakım güç, yetki ve sorumluluklarını kendilerine devretmesi sonucunda meydana gelmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 260). Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendine özgü politika geliştirme, yenilik ortaya çıkarma ve bunları uygulamada takdir yetkisine sahip olması olarak da tanımlamak mümkündür (Boyne, 1996). Buna göre yerel özerklik, yerel yönetimlerin yerel hizmetin kalitesini ve miktarını artırabilecek şekilde rekabet edebilmesine uygun şartların varlığıdır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 262). Türkiye’de özerklik tartışmaları oldukça uzun bir süredir devam etse de idari sistemin özerkleşmesi hızlı ve kolay bir şekilde ilerlememektedir. Bununla birlikte Osmanlıdan günümüze merkezi yönetimin; yetki ve sorumluluk ile hizmet sunma anlayışında önemli bir değişim olduğu söylenemez. Zira, Cumhuriyetle birlikte, merkezi yönetim yeni reformları gerçekleştirme yükümlülüğü yanında ekonominin bütün alanlarında KİT’ler kurarak yeni sorumluluklar üstlenmiştir (Özmen, 2012: 172). Bu anlayışın benimsenmiş olması, merkezi yönetimin son 50 yıl içerisinde, uygulama alanında içine düştüğü en önemli açmaz olarak değerlendirilebilir.

Özerklik, yerel yönetimlerce verilen uzun mücadeleler sonucunda alınmış bir haktır. Bu hak, sadece yerel yönetimler tarafından sunulan yerel kamu hizmetlerinin daha iyi görülmesine yardımcı olmak değil; aynı zamanda, yerel halkın kendi kendini yönetmesi, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurması ve zenginleştirilmesi için kullanılır (Keleş, 1992: 13). Özerklik, bir grup, örgüt, kurum ya da kişinin kendi kendini yönetmesi ya da kendi faaliyetlerini dış yönlendirme ya da müdahale olmaksızın düzenleyebilmesidir. Özerklik; yerel topluluğun, yerel nitelikteki ihtiyaçlarını, seçimle iş başına gelen organları eliyle, merkezin baskısı olmaksızın yerine getirmesi ve bunun için mali kaynaklara sahip olan, “merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarına gidermek veya azaltmak için düşünülen bir yönetim biçimidir (Mahmutoğlu, 2004: 75).

Özerk kuruluşlar, serbestçe oluşturdukları karar organları aracılığıyla özgürce karar alabilmekte ve aldıkları kararları hiçbir baskı olmaksızın uygulayabilmektedirler (Tortop, 2004: 53). Özerkliği sosyal bir topluluğun ya da tüzel kişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri ya da anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içerisinde davranabilme özgürlüğü ve yetkisi (Akın, 1997) olarak da tanımlamak mümkündür. Keleş, (2000)'e göre özerklik, yerel yönetimlerin yerel nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi, bağımsız politikalar oluşturmaları ve bunları yapmaya olanak verecek kaynaklara sahip olabilmesidir.

Özerklik anayasal erkler arasındaki ilişkiyi değil yürütme organının kendi içerisindeki kurum ve kuruluşları arasındaki ilişkiyi ifade etmek üzere kullanılan kavramdır. Bir idareye özerklik tanınmasının temel amacı, özerklik tanınan idarenin etkin kararlar almasını ve toplumsal faydası daha yüksek hizmetler üretebilmesini sağlamaktır (Tortop, 1996a). Yönetimlerin yerel halkın ihtiyaçlarına uygun etkin ve verimli hizmet sunumu, idari ve mali özerlikle yakından ilişkilidir. Yerel yönetimlerin yerel tercihlere ve yerel halkın ihtiyaçlarına uygun mal ve hizmet üretme serbestisinin olması, daha da ötesi yerel yönetimlerin düşüncelerini açık bir şekilde ifade etmesi ve tüm bunları hayata geçirebilmesi gerekmektedir (Pratchett, 2001; Pierre, 1990). Özerklik, bir kurumun yasal amaçlar çerçevesinde, devlet tüzel kişiliğinden ayrı olarak kendi iradesi ile hareket edebilmesi ve kararlar alabilmesi demektir.

Yönetim hukukunda özerklik, bir kanun ile herhangi bir teşkilat, kurum veya kuruluşa kendi kendini yönetme hakkının tanınması, diğer bir ifade ile kamu kurum ve kuruluşlarına üstlendikleri hizmetleri ve bunların gerektirdiği düzenlemeleri kendilerinin yapabilmesi olanağının tanınması olarak tanımlanmaktadır (Yiğit, 2009). Bağımsızlıkta devlet tüzel kişiliği ile (merkezi idare) idarî bir bağ bulunmazken, özerklikte özerk kurum ile merkezi idare arasında idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak vesayet ilişkisi vardır.

Yerel özerklik ile ilgili çalışmalar ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan hükümler incelendiğinde özerkliğin siyasi, idari ve mali olmak üzere belli başlı üç boyutunun olduğu görülmektedir. Siyasi özerklik, yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisine sahip olmasını ve dilediği gibi bağımsız davranmasına olanak tanıyan bir yapıyı ifade eder. Siyasi özerkliğin var olduğu ülkelerde eyalet yönetimleri kimi siyasal kararlar almak ve yasa çıkarmak gibi yetkilere sahip olmakla birlikte egemenlik yetkisi federal devletin tekelinde bulunmaktadır (Geray, 1995)

Özerkliği, kurumların içinde buldukları çevreye bağımlı olmaksızın kendi başlarına karar alabilme ve bunu uygulayabilme serbestisi olarak tanımlamak da mümkündür (Kabaalioğlu ve Yıldırım, 1995). Ancak, yerel özerklik söz konusu olduğunda, hükümler bir devletin belirli bir coğrafi bölgesinde faaliyette bulunan yerel yönetimlerin bu tür bir özerkliğe sahip olabileceğinden bahsetmek son derece güçtür (Goldsmith, 1986). Bugün ister üniter ister federal yapıyı benimsemiş olsun bütün ülkelerde, yerel yönetimler egemen bir devletin hükümlerliği altında varlığını sürdürmektedir ve üst idarelerin birtakım güç, yetki ve sorumluluklarını kendilerine devretmesi sonucunda meydana gelmiştir. Bu güç, yetki ve sorumluluklar üst idareler tarafından geri alınabileceği gibi, üst idareler yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarında önemli değişiklikler yapabilmektedirler.

ABD İdarelerarası İlişkiler Komisyonu'nun (1993) raporuna göre, özerklik kavramı, 4 temel unsuru içermektedir: Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin kendi organizasyon ve yönetim yapılarını oluşturabilmeleri; ikincisi, yerel yönetimlerin ifa edecekleri fonksiyonlara kendi karar organları aracılığıyla karar verebilmesidir. Üçüncüsü, gelirler, harcama ve borçlanma konusunda yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmesi ve sonuncusu, yerel yönetimlerin kendi personelini seçme, personelinin çalışma koşullarını belirleyebilme, personel sayısı ve niteliği konusunda özgürce hareket edebilmesidir.

Özerkliği idari ve mali özerlik olmak üzere iki açıdan değerlendirildiği görülmektedir. İdari özerklik özerk kuruluşların kendi karar organları ile serbestçe karar alabilmelerini ifade ederken mali özerklik bu kuruluşların ayrı gelir kaynaklarına sahip olmaları ve yasal düzenlemeler çevresinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörür. Özerk bir idare kendi organlarıyla serbestçe aldığı kararları sorumluluklarıyla orantılı öz gelir kaynaklarına sahip olmaksızın uygulayamaz. Bu nedenle idari ve mali özerklik birbirini tamamlamaktadır.

2.1. İdari Özerklik

İdari özerklik, yerel yönetimlerin kendi seçilmiş organlarıyla, merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilmesidir. İdari özerklik, kuruluşların kendi organları aracılığı ile serbestçe karar alabilmelerini, işlerini dışarıdan herhangi bir müdahale olmaksızın yerine getirebilmelerini ve tüzel kişilik sahibi olmalarını ifade eder

(Yüksel, 2005). İdari özerkliğin iki önemli koşulu vardır. Yönetimlerin karar organlarının seçimi is basına gelmeleri, bu organların serbestçe karar verip uygulayabilmeleri ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe haiz olmaları idari özerkliğin ön koşulları olarak kabul edilmektedir (Geray, 1995; Yüksel, 2005). İdari özerkliğin unsurları (Tiryaki, 2002: 177);

- Seçilen üyelerin kural olarak idari makamlarca atanmaması veya kendilerine özgü metotlarla seçilmeleri,
- Görevleri süresince önceki makamlarından ya da sahip oldukları makamdan alınamamaları,
- Üzerlerinde idari denetimin geçerli olmaması,
- Kararları üzerinde yargı denetimi dışında herhangi bir denetimin olmamasıdır

İdari özerkliğin geçerli olduğu yönetim sisteminde, devlet organları arasındaki bütünlüğü sağlayan temel unsur özerk kuruluşlar ile merkezi idare arasındaki idari vesayettir. İdari vesayet, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak amacıyla, devlet tüzel kişiliğini ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bir denetim yetkisidir (Günday, 2004: 71). Bu bağlamda merkezi idarenin seçimi işbaşına gelen yerel yönetim kuruluşları üzerindeki denetim yetkisi ile süreci kontrol ettiği ve devletin bütünlüğü ilkesini tesis ettiği söylenebilir.

İdari özerkliği merkezi idarenin kendi birimi olan taşra örgütleri açısından zayıflatan temel unsur bu birimlerin temsilcilerinin seçimi değil atama ile belirlenmiş olmalarıdır. Ancak bu undur dışındaki diğer idari özerklik unsurlarının merkezi idarenin taşra örgütleri tarafından da uygulanması ve görelî özerkliğin sağlanması mümkündür. Özellikle kendi organlarıyla karar alma, idari denetimden muaf olma ve görev süreleri boyunca görevden alınmama teminatı gibi unsurlar, taşra örgütleri bağlamında da idari özerkliğin uygulanabilirliğini güçlendirmektedir.

2.2. Mali Özerklik

Özerk kuruluşların merkezi yönetime bağımlı olmadan kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmelerini, ayrı mal varlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların belirlediği sınırlar içerisinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörür (Keles, 2000; Yüksel, 2005). Yerel

yönetimlerin mali özerkliğinden bahsedebilmek için kendi sınırları içinde vergilendirme, harcama yapma, bütçe hazırlama, borçlanma ve kamu hizmetlerini yerine getirme gibi hak ve yetkilere sahip olabilmeleri gerekir. Ancak, yerel yönetimlerin mali açıdan özerk olması demek merkezi yönetimden bağımsız olmaları anlamına gelmemelidir. Makroekonomik istikrarın sağlanması, bölgeler arası dengesizliğin giderilmesi ve ulusal mali birliğin sağlanması gibi nedenlerle mali özerkliğin kapsamına ilişkin yasal bir çerçeve çizilmelidir.

Mali özerkliği tesis etmek açısından, “Mali kaynakların çoğunluğunun öz gelirlerden oluşması”, “Öz gelirlerin oranlarını belirleyebilme gücü”, “merkezi yönetim yardımlarının şartsız verilmesi” ve “gelirlerini serbestçe harcayabilme” unsurları önem arz etmektedir. Yerel yönetimlerin gelirleri ve bu gelirlerin bileşimi mali özerkliklerinin önemli bir göstergesidir. Öz gelirlerin harcamaları karşılayabilme kapasitesi, vergi gelirleri ve yerel yönetimlerin kontrolünde olan diğer gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı, yerel yönetimlerin vergi ve benzeri gelirlerin matrah, oran ve nispetini belirlemedeki serbestlik derecesi, borçlanma konusundaki düzenleme ve sınırlamalar diğer önemli özerklik göstergeleridir.

2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği

Avrupa Konseyi, 1981-1984 yılları arasında yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili bazı ilkeleri tartışarak “Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması, yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa’nın kurulmasının temel koşuludur” görüşünden hareketle Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı kabul etmiştir. Bu şart ile yerel yönetimlerin hakları kanuni güvenceye alınırken, bunların görevlerini yerine getirebilmesi için mali kaynaklarla desteklenmesi gerektiği öngörülmüştür (Emil ve Yılmaz, 2005: 262). AYYÖŞ’nda özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukuki dayanağının ulusal mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacağı belirtilmiş ve özerk yerel yönetim kavramı üzerinde durulmuştur. Buna göre şartın 3. maddesinde özerk yerel yönetim şu şekilde tanımlanmıştır: “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imanı anlamını taşır.”

Avrupa ülkelerinin yerel yönetim yapılanması incelendiğinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın (1988) dışta bırakılması mümkün değildir. Yerel

yönetimlerin yapısı, işleyişi, kurulması gibi konularda Avrupa Birliği tarafından kabul edilen standart Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'dır. Özerklik şartında yerel yönetimlerin siyasi, yönetsel ve mali özerkliklerinin korunması ve haklarının belirlenmesi yönünde üye ülkeleri için temel hükümlere yer verilmektedir. Yerel yönetimler açısından özerklik, kanunlarla belirlenen sınırlar içinde kalmak şartıyla, bu yönetimlerin kendi eylemlerine egemen olacak kuralları kendi seçilmiş organlarıncaya koyabilme hak ve yetkisine sahip olabilmeleri şeklinde tanımlanmaktadır (Özerklik Şartı 3 ve 4. madde).

Yerel yönetim yapılanmaları incelendiğinde İtalya, Arnavutluk, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Ermenistan, Hırvatistan, Romanya, Finlandiya, Rusya, Bulgaristan, Danimarka, Yunanistan, İsviçre, Polonya, Portekiz, Azerbaycan gibi Avrupa Konseyi üyesi olan birçok ülke yanında Avrupa ülkesi olmayan Japonya, İran gibi ülkeler idari rejimleri farklı da olsa doğrudan seçimle gelen belediye başkanları modeline yönelmektedir (Toprak, 2013: 2).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartnamesi, yürürlüğe koyulurken üye ülkelerin yerel yönetimler konusunda besledikleri niyet ve ulaşmak istedikleri amaçlar belirtilmektedir. Bu şartnameyle Avrupa Konseyi üyesi devletler arasında ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacıyla yönelik daha büyük bir birliğe erişmek hedeflenmektedir (Pıtırılı, 1989: 62). Avrupa'da Özerklik Şartı ilkelerini uygulayan ve henüz yürürlüğe sokmamış ülkelere bir bütün olarak bakıldığında, bazı ülkelerin doğrudan seçilen bir belediye başkanı tercihinin karşılığında bazılarında belediye başkanı atanmakta, bazılarında belediye başkanı bulunmamaktadır. Avrupa ülkelerinde belediye başkanının ve meclislerin statüsü, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı temel ilkelerine uygun olarak değişmektedir (Toprak, 2010).

Avrupa Birliği'nin beklentisi, üye ve aday ülkelerin sözü edilen Şart'a uymasındır. Ancak bunun yanında, Avrupa Birliği gerek Anayasa Taslağı'nda gerekse Lizbon Sözleşmesi'nde ve bölgesel politika belgelerinde ek koşullar öne sürmektedir (Toksöz vd. 2009: 48). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmıştır. Türkiye anlaşmaya 21.11.1988 tarihinde imza koymuş, anlaşma 9.12.1992 tarihinde onaylanmıştır. Yürürlük tarihi ise 1.4.1993 olarak belirlenmiştir.

2.4.Yerindelik İlkesi (Subsidiarite)

AB açısından subsidiarite kavramının anlamı, kamusal hizmet sunma yetkilerinin AB üyesi olan bir ülkenin merkezi yönetiminden yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmesi; merkezi yönetimlerce de yapılamayacak olanların ise AB’de Brüksel’e devridir (Toksöz vd. 2009: 27). Yerindelik ilkesinin kavram olarak kullanılması ve yaygınlaşarak yerellik ilkesinin yerini alması Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile olmuştur. Şartın 4. maddesinin 3. fıkrasında “kamusal sorumluluklar -genellikle ve tercihen- vatandaşa en yakın olan makamlar tarafından kullanılır” denilerek yerinden yönetim ve yerindelik ilkesi tarif edilmektedir (Toksöz vd. 2009: 27). Avrupa Birliği için 1992 Maastricht Anlaşması’nın 3/b maddesinde yerindelik ilkesi şöyle yer almıştır:

Topluluk, bu anlaşma ile belirlenen yetkiler ve kendisine verilen amaçlar çerçevesinde hareket edecektir. Topluluk, kendi mutlak yetki alanına girmeyen alanlarda, subsidiarite ilkesine uygun olarak, ancak önerilen eylemin amaçları Üye Devletler tarafından yeterince sağlanamadığı ve dolayısı ile önerilen eylemin derecesi veya etkileri sebebiyle, Topluluk tarafından daha iyi sağlanabileceği durumlarda harekete geçecektir. Topluluğun herhangi bir eylemi, bu Anlaşma’nın amaçlarının sağlanması için gerekli olan düzeyin ötesine geçemeyecektir. Kendi hizmet yetkisi altında bulunmayan alanlarda, hizmette halka yakınlık ilkesi uyarınca AB, ancak bir hizmetin hedefleri üye devletler tarafından yeterli biçimde gerçekleştirilemeyecek olursa ve tasarlanan hizmetin boyutları ve sonuçları itibariyle AB düzeyinde daha iyi gerçekleştirilebilecekse müdahalede bulunur.

Avrupa Birliği’nin bir kurum olarak ortaya çıkmasında ve Avrupa Birliği’nin geleceğini biçimlendiren bu Anlaşmada yerindelik ilkesinin kullanılması, AB’nin temel bir yaklaşımı olarak görülebilir ancak bu yaklaşımda AB ve üye ülkeler arasında dışsallıklar ve hizmetin yayıldığı alan temelinde bir anlayış getirildiği görülmektedir (Toksöz vd. 2009: 28). Hizmette yerellik ilkesi, bireyi toplumun odak noktasına yerleştirir ve bir hizmeti, ona en yakın birimin yürütmesi anlayışına dayanır (Eryılmaz, 2001: 79). Bu ilkeye göre, bireyin kendi başına yerine getirebileceği işlerde merkezi ya da yerel yönetimin hiçbir şekilde müdahale etmemesi esasına dayanır. Bireylerin ya da en küçük idari birimlerin dahi kendi olanaklarıyla yerine getirebilecekleri görevlerin, onlardan alınıp başka bir üst idari birime devredilmemesi olarak görülebilecek bu anlayış, yerinden

yönetim ilkesinde merkezi ya da yerel ayrımını birleştirip yerinden yönetimi işlevsel kılmaktadır.

Merkezi ve yerel yönetim kuruluşlarının reformu açısından önemli bir çerçeve sağlayan bu ilke, idari sistemin nasıl örgütlenirse örgütlensin, soruna en yakın birimin çözümün de adresi olduğunu işaret etmektedir. Bu açıdan idarenin merkezi ya da yerel unsurlarının yetki, alan ve görev ilişkilerinde yerindelik ilkesi doğrultusunda bir pozisyon almaları, halkın ihtiyaçlarına hızlı ve etkili yanıtlar üretmek için avantaj sağlamaktadır.

2.5.Avrupa'dan Örnekler

Anglo-Sakson sisteminin Kara Avrupası'ndan farklı en belirgin özelliği olan güçlü idare hukuku ve idari yargı sistemi olmayışı nedeniyle bağımsız idari otoritelerin ilk örnekleri Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkmıştır. Bağımsız idari otoritelerin Kara Avrupası ülkelerinde ise 1970'li yıllarda var olmaya başladığını görmekteyiz. Kara Avrupası ülkelerinde bağımsız idari otoritelerin Anglo-Sakson sistemindeki örneklerden esinlenerek oluşturuldukları da kabul edilmektedir. Otoritelerin teşkilinde “siyasal iktidar ve ekonomik güç odakları karşısında, güvenli otoriteler olarak, temel hak ve özgürlükler ile piyasa mekanizmalarının daha düzenli işleyişini, bunların müdahale, baskı ve etkileri olmadan sağlama ve güvence altına alma” amacı yatmaktaydı. Refah devleti anlayışı içinde batı Avrupa ülkelerinde 1970'lere kadar geçerliliğini koruyan, katı hiyerarşinin hakim olduğu bürokrasiye dayanan, merkezi organlarda önceden belirlenen amaçları gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkileri kendinde toplayan, sorumluluğun yasalara ve prosedürlere göre olduğu geleneksel kamu yönetimi modeli, 1980'li yıllarda bir dizi reform politikaları ile yeni bir modele dönüşmüştür (Ömürgönülşen, 2003: 7).

Avrupa Birliği kapsamındaki ülkelerde ise kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, liberalizasyonu süreciyle gelişmeye başlamıştır. AB'nin kamu yönetimi sistemine dair tüm üye devletlerde uygulanması öngörülen genel bir modeli bulunmamaktadır. Her üye devletin kendi siyasi, ekonomik ve toplumsal özelliklerine göre ayrı kamu yönetimi sistemi vardır. Örneğin; Fransa güçlü merkeziyetçiliğe, İngiltere ise adem-i merkeziyetçiliğe dayanan kamu yönetimi sistemine sahiptir (Ökmen ve Canan, 2009: 134). İskandinav ülkeleri başta olmak üzere, Krallıkla idare edilen ülkelerinde yerelde “yönetişim” konusunda diğer idari devlet modellerine göre daha büyük bir gayret görülmektedir. İdari

Modeller, kentin mekansal konumuna kuşkusuz insanlık tarihinden beri yansıtılmaktadır. Kültürel mirasın aktarılmasına hizmet eden günlük faaliyetler yanında, kentin tüm unsurları: tapınak, arena, gymnasium, çan kulesi, tiyatro, belediye binası, “saray”, park, manastır ve okul öne çıkan donanımlar olarak az çok geçmişten bugüne fonksiyonlarını getirmiştir (Toprak, 2013: 5).

2.5.1. Fransa

1958 yılından beri Fransız Beşinci Cumhuriyeti sürmektedir. Önemli bir kolonyal güç olan Fransa 1960’lardan bu yana eski sömürgelerinin tamamını bazı ufak adalar dışında tamamını kaybetmiştir. Fransız cumhuriyet geleneklerine birçok açıdan ters düşen 1958 Anayasası geniş ölçüde sonradan cumhurbaşkanı olan General De Gaulle’ün yapıtıdır. 5. Cumhuriyet’in yeni anayasasının yarattığı Anayasa Konseyi, zamanla bir anayasa mahkemesi durumuna gelmiştir. Bu durum Fransız cumhuriyet gelenekleriyle çelişse de, Fransa’nın modern bir anayasal düzen kurabilmesinde faydalı olmuştur. Fransa üniter yapıya sahip bir devlettir ve Fransız geleneğinde, politik iktidara tabi güçlü bir yönetsel merkezîyetçilik benimsenmiştir. Fransız idari sistemi içinde yer almalarına karşın, bağımsız idari otoriteler henüz bulanık bir kategori olarak görünmektedirler. 1982 yılından sonra yaşanan değişimler ile yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı anayasal düzende etkili olmuş; 2003 yılında Anayasa’nın 1. maddesinde üniter 59 devlet yapısına yerinden yönetim tanımı eklenmiş ve bu sürecin yasal dayanağı da sağlanmıştır bu değişimde, valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin kaldırılması temel mihenk taşı olmuştur (Toksöz, 2009).

Fransa’da devletin (merkezi idarenin) yanı sıra yerel yönetim birimleri (beldeler-komünler-, iller, bölgeler, yerel kamu kurumları, hastaneler vb. gibi) ile kamu kurumları da kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve kamu politikalarının hayata geçirilmesinde yetki sahibidir. Sosyal güvenlik hizmetleri ise, genel olarak devletin bir parçası olarak örgütlenmemiş, kamu yararına faaliyet gösteren özel hukuk kuruluşları olarak düzenlenmiştir.

Fransa’da 1958 Anayasası’nın 72.maddesine göre vali, ilde merkezi yönetimin temsilcisidir ve ulusal çıkarın sağlanmasından, yönetsel kontrol ve yasalara saygı gösterilmesinden sorumludur. Yürürlükteki mevzuata göre ilde devlet otoritesinin ve hükümetin temsilcisi olan vali merkezi yönetimin taşra teşkilatlarının başıdır (Şengül,

2012: 19). Taşradaki en yüksek mülki amir olan valinin özellikle İçişleri Bakanına bağlılığı göze çarpmaktadır. Fransa'da valiler hükümetin güvenini kazanmış kişiler olarak İçişleri Bakanının önerisi Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanı onayı ile atanmaktadır. Bakanlıkların ve kamu kuruluşlarının sayısının artmasına paralel olarak İçişleri Bakanı ile valiler arasındaki ilişki önceki dönemlere nazaran zayıflamıştır (Şengül, 2012: 16).

Çok uluslu imparatorluklar başta olmak üzere birçok ülke kendi yönetim sistemlerinin reorganizasyonunda Fransa'nın deneyimlerini dikkate alarak taşra yönetimlerini valilik kurumu üzerinden şekillendirmiştir (Şengül, 2012: 14). Fransız yönetim sisteminde valilik kurumu oldukça önemlidir ve ülkenin ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan bu kurum, Türkiye dahil birçok ülke için esin kaynağı olmuştur. Fransız valilik kurumunun etkisi Fransa ile sınırlı kalmayarak başta Kıta Avrupası olmak üzere farklı yönetim sistemlerine adapte edilmiştir (Şengül, 2012: 14). Mevcut hukuksal çerçeve içinde vali, siyasal rejimin yerleşmesine katkı sağlayan hükümet temsilcisi rolünü üstlenmiş aynı zamanda vali, düzenin devamı ve yönetilenlerin refahının yükseltilmesinde hükümet politikalarının uygulayıcısı olarak görülmüştür.

2.5.2. İtalya

İtalya, 1948 Anayasası'yla yerel yönetimleri üç kademeli olarak tanımlamıştır. İtalya uzun yüzyıllar boyunca ulusal birliğini tamamlayamamış ve ülke coğrafyası iç karışıklıklara sahne olmuştur. 19 yüzyılın ikinci yarısında ilan edilen İtalya Krallığı bunun önemli bir miladı olmuştur. İtalya'nın siyasi geçmişi genel olarak üç dönemde incelenmektedir. Birincisi; Liberal dönemdir. 1861'de krallığın kurulması ve bağımsızlığını ilan etmesiyle başlar, 1922 yılına kadar devam eder. İkincisi Faşist dönemdir. 1922 yılında Mussolini'nin yönetime gelmesiyle başlar, 1943 yılına kadar devam eder. Üçüncü dönem ise Yeniden Yapılanma dönemidir ve 1943'ten sonraki dönemi kapsar (Türker, 1998: 484-486).

İtalya, 1943 yılında Almanların içinde bulunduğu Müttefik Devletler tarafından işgal edilmiş; Alman işgaline karşı silahlı mücadele yapılmıştır. 1945 yılında İtalya tekrar bağımsızlığına kavuştu. Aynı yıl Mussolini öldürülmüş, 1 yıl sonra da faşizm döneminde şeklen de olsa devam eden kraliyet yönetimi bir halk oylamasıyla kaldırılarak yerine Cumhuriyet yönetimi kurulmuştur. Bugün de yürürlükte bulunan İtalyan Anayasası da Kurucu meclis tarafından 1947'de kabul edilerek, 1 Ocak 1948'de yürürlüğe girmiştir

(Türker, 1998: 484-486). Yaşadığı iki dünya savaşı ve faşizm tecrübesi ile birlikte tarihsel, sosyo-ekonomik yapısı, İtalya'nın merkeziyetçi bir yönetim şekline sahip olmasında etkili olmuştur. Aynı zamanda bulunduğu coğrafya ve sahip olduğu Akdeniz kültürünün etkisi, İtalya ile Türkiye arasında idari sistem açısından önemli benzerlikler bulunmasını sağlamıştır.

İtalya'da 1990 yılına kadar temel idari birimler bölge, il ve belediyelerdi ancak 1990'da Anayasa'da yapılan bir değişiklikle metropoliten kentler de bu yönetim kademesine eklenmiştir. Anayasanın 5. Maddesine göre 'Cumhuriyet, bir ve bölünmez olarak, mahalli muhtariyetleri tanır ve destekler; Devlete bağlı hizmetlerde en geniş şekilde yönetim merkeziyetçiliği sağlar ve yasaların ve yasaların ilke ve metotlarını özerklik ve merkeziyetçilik gereklerine intibak ettirir. Anayasa'nın 114. maddesinde Cumhuriyet'in bölgelere, illere ve bucaklara ayrıldığı belirtilir. 128. madde ise iller ve bucakların, bunların görevlerini belirten genel Cumhuriyet yasalarınca saptanan ilkelerin sınırları içinde, özerk topluluklar olduğunu hükme bağlamakta, 129. madde uyarınca da bu birimler aynı zamanda merkezci olmayan devlet ve bölge çevreleri olarak kabul edilmektedir. Eyalet çevreleri de sadece daha sonraki bir merkezden arınma işlemini gerçekleştirmek için yönetim görevlerine sahip ilçelere ayrılacaklardır. Bu anayasal hükümlere göre İtalya'yı bünyesinde siyasal yerinden yönetim unsurları da bulunan üniter bir devlet şeklinde tanımlamayı mümkün kılar. Klasik federalizm ile İtalyan uygulaması arasındaki fark ise yasama meclislerinde bölgelerin doğrudan temsil edilmemesi ve bölgelerin anayasal değişiklik süreçlerinde herhangi bir yetkilerinin bulunmamasıdır (Türker, 1998: 487).

İtalya'da yerel yönetimler dört kademelidir: belediyeler, iller, metropoliten kentler ve bölgeler. İtalyan Anayasası'na göre; devlet tek ve bölünmez olarak tanımlanmakla beraber yerel özerklikleri kabul eder ve bu özerkliklerin gerçekleşmesine yardım eder (Toksöz 2009: 92). Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yerinden yönetim ilkelerinin en geniş biçimde uygulanmasını gerekli görür; Anayasanın devlet yapısını anlatan bölümünde bölgeler, iller ve belediyelerle ilgili on üç maddede çok ayrıntılı hükümler bulunmaktadır. İtalya üçü özerk olmak üzere 20 idari bölgeye ayrılmıştır. İtalya'yı bölgeselleşmiş bir devlet olarak tanımlayanlar da vardır. Bölgesel yönetimlerin varlığı 1940'lı yıllarda anayasal olarak kabul edilmiş olmasına rağmen uygulamaya geçilmesi 1970'li yılları bulmuştur ve özellikle 1970'lerden sonra kurulan bölge yönetimleri merkezi idareye ait

birçok görevi üstlenmiştir (Şan, 2007). Türk İdare sistemi ile birçok benzerliğe sahip olsa da İtalyan idare sisteminin Türkiye ile temeldeki farklılığı bu bölge yönetimleridir. Bölge yönetimleri özerklik bağlamında da önemli idari birimler olup yer ya da coğrafya yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak merkezi idareden önemli bağımsızlıkları bulunmaktadır.

İtalya'daki bölgeler; Abruzzi, Apulia, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli, Venezia, Giulia, Liguria, Lazio, Lombardy, Marche, Molise, Piedmont, Sardegna, Sicily, Tuscany, Trento, Bolzano, Umbria, Vale d'Aosta ve Veneto'dur (Demirağ, 2004: 5). İtalya'da merkezi idare bölge yönetimlerinin kurulmasından sonra daha esnek bir yapıya kavuşmuş; birçok yetki ve sorumluluk bölgesel ve yerel idareler tarafından üstlenildiğinden merkezin idarenin gücü azalmış ve daha açık hale gelmiştir (Şan, 2007). Bölge yasalarının Anayasa'ya uygunluğuna ilişkin kontrol hükümetçe, bölge valisi tarafından yapılmaktadır. Bölge idarelerinin eylem ve işlemlerinin yasalara uygunluğunun tespiti devletin bir birimi olan denetim komisyonunca yapılmaktadır. Bu komisyon bölge valisinin başkanlığında hakimlerden, memurlardan ve uzmanlardan oluşmaktadır.

İtalya'da merkezi idareye bağlı taşra teşkilatı Türkiye'deki gibi valiler eliyle yönetilmektedir. İllerde devlet faaliyetlerinin yürütülmesini valiler yerine getirmektedir. Vali büyük ölçüde İçişleri Bakanlığı'nın taşradaki temsilcisi konumundadır çünkü adem-i merkezileşme sonucu valilerin birçok yetkileri bölge idarelerinin ve diğer yönetimlerin sorumluluğuna geçmiştir (Şan 2007: 95). Belediye veya il meclisi, Anayasa'ya aykırı işlem yapmaları, yasaları ciddi olarak ihlal etmeleri, ciddi bir kamu düzensizliği nedeni bulunması, yürütme kurulu ya da siyasal sorumluyu 60 gün içinde seçememeleri durumunda ya da bütçeyi belirlenen süre içinde onaylamamaları durumunda Cumhurbaşkanı kararnamesi ile fesholunur (Şan, 2007: 99). Belediyeler ise devletin ve diğer otoritelerin görev alanında olmayan ekonomik kalkınma, alan kullanımı, düzenlenmesi ve sosyal hizmetler konularındaki idari görevleri yapan ve bu görevleri yaparken yeni adem-i merkeziyet birimleri kurabilecekleri gibi diğer belediyelerle işbirliği yapabilme imkanına da sahiptirler (Türker, 1998:498).

2.5.3. İspanya

Yerel yönetimler konusunda genel olarak varlığı kabul edilen dört eğilim Fransız, eğilimi arasında yer alan İspanyol yerel yönetim sisteminin bugünkü yapısını daha iyi anlayabilmek için devletin birliğinin nasıl sağlandığı; yönetim kültürü ve ikliminin hangi sosyal değerlerden oluştuğu ve değişen bu iklimde idari yapıda ne gibi değişikliklere gidildiğinin analiz edilmesi yararlı olabilir. İspanya üniter devlet yapısına sahiptir ve İspanyol yönetim anlayışı oldukça hiyerarşik ve merkeziyetçidir.

Faşist diktatör Franco'dan sonra İspanya'da demokratik yönetime geçilmesiyle birlikte yerel yönetimlere ve bölgesel yönetimlere daha fazla yetki verilmeye başlanmıştır. Franco'nun ölümünden sonra demokrasinin gelmesiyle, merkeziyetçi anlayışta yumuşamalar olsa da, tarihi boyunca merkez ile çevre arasında birçok sorunlar yaşanmış bir ülkede, yeni bir sosyal düzen isteyenler, devleti ele geçirmektense; kaldırılması gereken bir yapı olarak görmektedirler (Karapınar 2002: 215). İtalya gibi benzer bir faşizm geçmişine sahip İspanya'da bu tarihsel geçmişi nedeniyle merkeziyetçiliğin ve hiyerarşik yapılanmanın egemen olduğu bir ülke olsa da tarihsel olarak hep ayrılıkçı, özerklik ya da bağımsızlık isteyen bölgelerin etkisiyle yerel-bölgesel yönetim ve örgütlenmelere de açık olmuştur.

Üniter yapı içerisinde geniş bir yerinden yönetim (desantralizasyon) sistemi de uygulanmaktadır. İspanya, dört kademeli yönetim sistemine sahiptir (Karapınar 2002:274):

1. Merkezi yönetim, illerde ve departmanlarında, kendi idari yapısı ve görevlilerine sahiptir.
2. Bölgesel yönetim, kendi illerinde ve departmanlarında kendi idaresi ve bölgesel hizmetlere sahiptir.
3. Yerel yönetim, bu seviyede, Belediye Başkanı, belediyenin büyüklüğü ve aktivitelerinin durumuna göre, idari görevleri bizzat kendisi yapar veya yerel birimlerine devreder.
4. İl yönetimi, merkez tarafından atanan bir valinin kontrolü altındadır, şimdi seçilmiş kendi Meclisi ve dolaylı olarak seçilmiş bir Başkana sahiptir. İl yönetiminin görevi, Belediyelere destek hizmeti vermektir.

Bölgesel Yönetim, İl Yönetimi, Belediyeler bu ana birimler yanında belediye birlikleri, metropoliten yönetim ve ilçeler de yer almaktadır. Anayasa'daki altı madde ile geçici dört madde yerel yönetimleri ayrıntılı biçimde tanımlamakta ve sınırlamaktadır. Anayasanın ikinci maddesinde üniter devlet ve ülkenin bölünmezliği vurgulanırken, aynı zamanda bölgelerin ve çeşitli ulusların özerk yapısı garanti edilmektedir (Toksöz 2009: 78). Anayasa, ülkeyi belediyeler, iller ve özerk topluluklar (bölgesel yönetim) olarak üçe ayırmaktadır. Anayasada yer alan belediyelere ilişkin özel düzenlemeler belediyelerin, seçilmiş meclis üyeleri ve başkanlarından oluşan belediye meclisleri tarafından yönetileceğini belirtmektedir.

2.5.4. Finlandiya

Finlandiya 1809 yılına kadar İsveç Krallığının bir parçası bu yıldan itibaren de 1917 Bolşevik devrimine kadar Rusya'nın bir otonom bölgesi olarak yaşamıştır. 1919'da demokratik anayasanın kabul edilmesiyle birlikte bağımsız bir cumhuriyet olarak tarihteki yerini almıştır. İki dünya savaşı süresince önemli kayıplar ve büyük tahribatlar yaşamış olsa da demokratik yapılanmasını devam ettiren Finlandiya, uzlaşmacı ve kültürel olarak dengeli yapısıyla göze çarpmıştır. Ülke üniter bir devlet yapısına sahip olmasına rağmen yerel ve bölgesel yönetimlere geniş yetkiler tanıyabilmektedir.

Finlandiya merkezi yönetimi, bölgesel ve yerel düzeyde örgütlenmiş teşkilata sahiptir ancak bunları yerel yönetim olarak algılamak mümkün değildir (Çelen, 2013: 88). Üniter devlet yapısına sahip olmasına rağmen, ülke içerisinde özerkliğe sahip iki bölgeden bahsedilebilir. Bunlardan birincisi Anayasa'nın 120. maddesinde belirtilen yönetsel özerkliğe-kendi kendini yönetme hakkına sahip Aland Adaları; ikincisi ise, 2005-2012 arası geçici bir yönetsel özerklik tanınan Kainuu bölgesidir. Taşra teşkilatları, merkezi yönetimin coğrafi düzeydeki idari birimleri olarak nitelendirebilir ve Türkiye'de il yönetimleri ile benzerliği yüksektir (Çelen 2013: 87). Yerel yönetim birimleri olarak algılanabilecek yapılar ise bölge meclisleri, ortak belediye meclisleri (yerel yönetim birlikleri) ve belediyelerdir (Çelen 2013: 88).

Ülkedeki yönetim yetkileri Cumhurbaşkanı ve Parlamento'dan seçilen Başbakan ve Bakanlar Kurulu arasında paylaştırılmıştır. Yönetimin diğer ayağını Başbakan ve Bakanlar Kurulu oluşturur. Hükümet ülkedeki genel idarenin işlemlerinden sorumludur. Finlandiya'daki Cumhurbaşkanı ve Hükümet'in yetki ve görevleri ülkemizdeki yapı ile

benzerlikler göstermektedir (Çelen, 2013: 86). Finlandiya’da (NUTS3 düzeyinde) 2010 yılında 6 bölgesel yapı değiştirilmiş ve 19 tane bölge yönetimi kurulmuş olup yeni süreçle birlikte Finlandiya’daki kamu yönetim yapısı reorganizasyona tabi tutulmuş ve buna göre merkezi yönetimin bölge düzeyinde ve yerel düzeyde taşra teşkilatları oluşturulmuştur (Çelen, 2013: 87). İllerin genel yönetiminden valiler sorumlu olmakta ve valiler doğrudan cumhurbaşkanınca atanmaktadır. İl yönetimi tıpkı Türkiye’de olduğu gibi merkezi hükümetle yerel idareler arasında bir geçiş teşkilatı olarak görülür ve seçimle işbaşına gelmiş hiçbir kişi ya da organ içermemektedir (Toker, 2006).

Finlandiya’da yerel yönetimler belediyelerdir ve belediyeler kırsal ve kentsel belediyeler olarak ikiye ayrılır (Toker, 2006: 308). Kamu bütçesinin 2/3’ü yerel yönetimlerin elindedir ve belediyeler eğitimden sağlığa, sosyal hizmetlerden altyapıya kadar birçok temel hizmeti yürütmekle mükelleftir. Yerel yönetim birimleri olan belediyelerin seçimle işbaşına gelen meclisleri halkın katılımına ve denetimine açık, oldukça şeffaf bir yönetsel tarza sahiptir. Yerel yönetim kültürünün de oldukça gelişkin olduğu Finlandiya, İskandinav demokrasisinin önemli örneklerinden biri olarak hem merkezi hem de yerel yönetim uyumunun sağlandığı bir ülkedir.

III. BÖLÜM

MALİ İDARİ ÖZERKLİK İLİŞKİSİ ve BOZCAADA ÖRNEĞİ

3.Bozcaada

Çanakkale Boğazı'nın hemen çıkışında yer alan Bozcaada, etrafındaki irili ufaklı 17 adacık (0.93km²) dahil olmak üzere 37.6 km²'lik yüzölçümü ile küçük adalara özgü özelliklerin tümünü taşımaktadır (www.bozcaada.gov.tr). Bozcaada Çanakkale'nin Ege Denizi'ne açılan ağzında yer alır. Ege Denizi'nin kuzey doğusunda, Çanakkale Boğazı'nın 22 km güneyindedir. Çanakkale il merkezine 46 km, Gökçeada'ya 31 km, Limni'ye 48 km, Midilli'ye 50 km ve şu anda ulaşımın sağlandığı Ezine ilçesi Geyikli Beldesi feribot iskelesine 7,5 km uzaklıktadır. Ekonomisi genel olarak turizm, bağcılık, şarapçılık ve balıkçılığa dayanmaktadır. Bağ alanları ada yüzölçümünün 1/3'ünü, tarım arazilerinin ise % 80'ini oluşturmaktadır. Ada nüfusu 2000 yılında yapılan son nüfus sayımına göre 2427, ADNK 2014 verilerine göre de 2465'dir, ancak özellikle temmuz ve ağustos aylarında turizme ve yazlık ikinci konut sakinlerine bağlı olarak artmaktadır.

Bozcaada bulunduğu konum itibariyle tüm özelliklerini taşımasa da Akdeniz ikliminin etkisi altındadır. Yazları serin ve kurak, kışları ılık ve az yağışlı geçer. Yılın tüm aylarında rüzgarlı, özellikle kış aylarında aşırı rüzgarlıdır. Boğazın tam çıkışında yer alması nedeniyle kuzey rüzgarlarını fazlaca almakla birlikte güney rüzgarlarına da açıktır. Rüzgar bitki örtüsü üzerinde önemli bir etken olup, adanın rüzgara açık kısımlarında bitki örtüsü oluşmamaktadır. İç kısımlarda ise ormanlık alanlar vardır. Bitki örtüsünde en önemli alanı bağlar tutmaktadır. Doğal bitki örtüsü ise makiler ve ufak çalılıklardır. Bozcaada İlçe Tarım Müdürlüğü ve Ziraat Fakültesi'nin yaptığı bir araştırmaya göre adada 65 familyaya ait 437 tür bitkinin olduğu tespit edilmiştir (Bozcaada İlçe Tarım Müdürlüğü,

2013). Adaya ulaşım feribot ile Geyikli Yükyeri limanından ve deniz otobüsü ile Çanakkale'den sağlanmaktadır.

Bozcaada'da bağcılık ve şarapçılık, adanın tarihi kadar eskidir. Üzüm, Bozcaada hayatının ayrılmaz bir parçası olmuştur. Milattan önceki Tenedos paralarında da üzüm salkımı görülür. Sofralık üzüm çeşitlerinden Bozcaada Çavuşu meşhur, şaraplık üzüm çeşitlerinden Karasakız (Kuntra), Vasilaki ve Karalahna, adaya özgü üzümlerdir. 1990'lı yılların sonlarından itibaren daha çok şaraplık olan Cabernet Sauvignon, Shordone, Merlot gibi Fransız üzüm çeşitlerine de yönelme vardır. Adadaki bağcılık ve şarapçılık kültürü Rumlardan Türk nüfusa geçmiş ve 1920'li yıllardan itibaren adadaki Türk aileler de şarap üretimine başlamışlardır.

Ada merkezi Cumhuriyet (Rum) ve Alaybey (Türk) Mahallesi diye iki mahalleden oluşmaktadır. Adada yaşayan nüfus, genel olarak “Yerliler”, “Bayramiçliler” ve “İstanbulular” olarak kategorize edilmektedir. Adanın yerlisi olarak tanımlanan nüfus Ada'nın Osmanlı İmparatorluğu topraklarına katıldığı süreçten itibaren adada yaşayan Türk ve Rum nüfus için kullanılmaktadır. Bayramiçliler, adaya 1960'lı yıllardan itibaren çalışmak amacıyla Çanakkale'nin Bayramiç ilçesinden göç eden ve sonrasında adaya yerleşenler için kullanılmaktadır. İstanbulular ise adanın turistik bir bölge olarak keşfedilmesiyle birlikte adaya ağırlıklı olarak İstanbul'dan göç edip yerleşen sürekli ya da sadece yaz döneminde adada yaşayan nüfus için kullanılmaktadır.

Cumhuriyet Mahallesinde Rum, Alaybey Mahallesinde Türk mimarisine ait izler taşıyan yapılar mevcuttur. Bozcaada'da sosyal ve dini yapılar da mahallelere göre dağılmıştır. Adadaki Rum nüfusun, 25 kişi dolayında olduğu tahmin edilmektedir. Kilise ve küçük şapel gibi yapılar Cumhuriyet Mahallesinde, cami, hamam, çeşme, namazgâh gibi Türk kültürüne özgü yapılar Alaybey Mahallesindedir.

Bozcaada coğrafyası, iklimi ve yer şekilleri itibari ile dört mevsim boyunca yüksek oranda rüzgâr almaktadır. Ada'daki yoğun rüzgâr enerjisini değerlendirmek amacıyla 2000 yılında yap-işlet-devret modeliyle Bozcaada Rüzgâr Enerji Santrali (BORES) kurulmuştur. Santral 17 adet türbinden oluşmakta ve yılda 35 milyon kW h elektrik üretmektedir. Kurulu gücü 10,2 MW olan santral, 13 milyon dolara mal olmuştur. Santral, adanın enerji ihtiyacının 30 kat fazlasını Çanakkale'ye iletmekte ve böylece yaklaşık 30.000 kişinin elektrik ihtiyacını karşılamaktadır. İlçenin mevcut su kaynakları yetersiz olduğundan su ihtiyacının anakaradan karşılanması yoluna gidilmiştir. Bozcaada ilçesine deniz altından

içme suyu getirilmesi için 1992 yılında bir proje başlatılmıştır. Proje ile 4.590 metresi deniz altından olmak üzere toplam 5.780 metre içme suyu hattı tamamlanarak ilçenin su ihtiyacı karşılanmıştır (GMKA Raporu, 2012).

Bozcaada, sahip olduğu iki kültür, iki din ve barış içinde yaşama kültürüyle önemli ve farklı bir özelliğe sahiptir. Gökçeada'dan farklı olarak yüzyıllardır hem Türk hem Rum nüfusun birlikte barış içinde yaşadığı ve bu anlamda birbirine kültürel olarak kaynaşmış; birbirini etkilemiş ve birbirinden etkilenmiştir. Bu tarihsel ve kültürel geçmişin-geleneğin sürdürülebilmesini sağlamak en önemli kazanımlardan birisidir. Bu nedenle adadaki yönetim sisteminin nasıl olacağı; yereldeki hassasiyetleri nasıl gözeteceği ve nasıl dengede yürüteceği buna uygun bir idari anlayış ve yapı ile mümkün olabilir. Bu bağlamda ortaya çıkan yasal düzenlemeler ve bunun arka planındaki tartışmalar idari sistemin oluşmasında belirleyici olmuştur.

3.1. Lozan Antlaşması ve 1151 Sayılı Kanun

Lozan Antlaşması, 24 Temmuz 1923 tarihinde İsviçre'nin Lausanne (Lozan) şehrinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümeti temsilcileriyle Birleşik Krallık, Fransa, İtalya, Japonya, Yunanistan, Romanya, Bulgaristan, Portekiz, Belçika, SSCB ve Yugoslavya temsilcileri tarafından, imzalanmış olan barış antlaşmasıdır (www.ttk.gov.tr). Türk-Yunan Sınırı, bu Antlaşmayla, Mudanya Ateşkes Antlaşması'nda belirlenen şekliyle kabul edildi. Meriç Nehri'nin batısındaki Karaağaç istasyonu ve Bosnaköy, Yunanistan'ın Batı Anadolu'da yaptığı tahribata karşılık, savaş tazminatı olarak Türkiye'ye verilmiş; Gökçeada ile Bozcaada Türkiye'de, diğer Ege Adaları Yunanistan'da kalmıştır. Ayrıca Yunanistan'ın Türk sınırına yakın adaları silahsızlandırması kararlaştırılmıştır. Lozan Antlaşması, 340 sayılı Lozan Sulh Muahednamesinin Kabulüne Dair Kanunlar ile tasdik edilmiştir.

Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi, 1923 yılında Lozan Antlaşması'na ek protokol uyarınca Türkiye'deki Rumların (Rum denilenlerin arasında, Türkçe'den başka dil bilmeyen ve konuşmayan Karamanlı Hıristiyan Türkler de vardır) Yunanistan'a, Yunanistan'daki Müslüman Türklerin Türkiye'ye zorunlu göçü sürecine verilen addır. Mübadelede 1.500.000 ila 2.200.000 Rum Yunanistan'a, 350.000 ila 500.000 Türk Türkiye'ye göçmüştür. Türkiye'de sadece İstanbul ile Gökçeada ve Bozcaada'da oturan

Rumlar, Yunanistan'da ise sadece Batı Trakya'da oturan Türkler mübadeleden muaf tutulmuşlardır (Shaw ve Shaw, 1977: 239).

Lozan anlaşması sırasında Çanakkale Boğazının stratejik önemi nedeniyle İmroz adasının Türkiye'ye verilmesi gerektiğini öne süren Türk tezi sonucunda, nüfusunun tümü Rumlardan oluşan ada Türkiye Cumhuriyetine bağlanmış ancak Lozan görüşmelerinde İngiliz heyetine başkanlık eden İngiliz Lord Curzon ve Avrupa devletleri, Gökçeada'da (İmroz) yaşayan topluluğun ne Türk ne de Müslüman olduğunu hatırlatarak, bu anlaşmayı ancak buraya özel bir yönetim şekli tanınması koşuluyla kabul edeceklerini beyan etmişlerdir. Bunun üzerine Lozan anlaşmasına birtakım kayıtlar düşülmüş ve 25.6.1927 tarihinde İmroz ve Bozcaada'nın mahalli idareleri hakkındaki 1151 sayılı kanun yayınlanmıştır. Yayınlanması sürecinde aynı gün Meclis'te yapılan görüşmelerde bu kanunun Lozan anlaşması gereğince çıkartılması gerektiği hususu açıkça tartışıldı ve kanun Meclis'te kabul edilmiştir. Ayrıca Lozan'da imzalanan Ticaret Mukavelesi 342 sayılı Kanunla ve Kapitülasyonlarla ilgili protokolde 343 sayılı Kanunla onaylanmıştır¹ Lozan Anlaşmasınının 12. maddesine göre,

Gökçeada (İmroz) ve Bozca adaları Asya sahilinden üç milden daha fazla uzaktaki adalar, Lozan Muahedesinde hilafına sarahat bulunmadıkça, Türkiye hâkimiyeti altında kalacaktır. Bu maddeye göre, Türk egemenliği altında kalan Gökçeada (İmroz) ile Bozcaada, buralarda yaşayan Müslüman-olmayan yerli halka can ve mal güvenliği dâhil gerekli bütün güvenceyi sağlayan, yerel unsurlardan kurulu bir özel yönetim örgütünce yönetilecektir. Bu adalarda düzenin korunması, yukarıda öngörülen yerel yönetim örgütü aracılığıyla yerli halktan seçilmiş ve bu örgütün emrinde bulunan bir polis kuvvetince sağlanacaktır (<http://www.ttk.gov.tr>).

Antlaşmanın bu hükmü aslında daha sonra oluşturulacak olan 1151 sayılı özel kanunun temelini oluşturmaktadır. Yönetimin adalarda yaşayan Müslüman ve gayrimüslimlerin haklarını ve mevcut yaşamlarının devamını sağlayacak şekilde düzenlenmesini garanti altına almış ayrıca Lozan antlaşmasına konu olan her iki halkın mübadelesinin dışında bırakılmıştır.

¹ 340 sayılı Lozan Sulh Muahedenamesinin Kabulüne Dair Kanun 10.09.1923 tarih ve 22 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

1151 sayılı Bozcaada ve İmroz Kazalarının Mahalli İdareleri Hakkında Kanun Lozan antlaşmasına bağlı olarak düzenlenmiştir. 1151 sayılı kanun 1927 yılında Lozan antlaşması hükümlerine bağlı olarak TBMM'den geçmiştir. 1151 sayılı Bozcaada ve İmroz Kazalarının Mahalli İdareleri Hakkında Kanunun ilgili hükümlerine göre İmroz ve Bozcaada yönetimleri de birer mahalli idare birimi olarak bu kanuna uygun olarak kurulmuştur (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Raporu 2012: 10). İmroz adasının ismi, 29 Temmuz 1970 tarih ve 8479 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile Gökçeada olarak değiştirilmiştir (<http://www.gokceada.gov.tr>).

Bu özel durum ve yaşanan süreç, Bozcaada ve aynı zamanda Gökçeada için Türkiye içinde benzeri ya da örneği olmayan bir idare biçiminin hayata geçmesine neden olmuştur. Gökçeada o dönemde sadece Rum nüfusun yaşadığı bir ada iken Bozcaada Osmanlı dönemindeki fethinden itibaren yaklaşık 500 yıldır Rum ve Türk nüfusun birlikte yaşadığı bir ada olma özelliğini taşımaktadır. İki kültürlü, iki etnik köken ve iki ayrı dine sahip yerleşik halkın yaşadığı Bozcaada'nın, kendine özgü bu durumu nedeniyle yine kendine has kurallarla merkezi idareye bağlı ancak özel bir taşra örgütlenmesi tarafından yönetilmesini temel alan hassas bir düzenleme yapılmıştır. Sadece iki adaya has bu durumu düzenleyen 1151 sayılı kanun hali hazırda geçerliliğini korumakta ve her iki ada için yönetsel sistemi belirleyen ana kanun olmaya devam etmektedir. Ancak yıllar içinde uygulamada bazı maddeler ya hayata hiç geçirilmemiş ya da kısmen hayata geçirilmiştir. Böylelikle kanunun getirdiği düzenlemelerden bazıları esnetilmiş ya da görmezden gelinmiştir.

3.2. 1151 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali ve İdari Özerklik

Her iki ada 1151 sayılı kanuna göre özel bir idaresi olan ilçeler olarak tanımlanmıştır. İlgili kanunun birinci maddesi şöyledir:

Madde 1 "İmroz ve Bozcaada mahalli unsurlarından oluşan özel bir idareye tabi ve Çanakkale iline bağlı birer kazadır" (1151 sayılı kanun).

Kanunla Türkiye'nin ve Çanakkale'nin genel idare sisteminin dışında kendine has özerk ve özel bir idare sistemi oluşturulmuştur. Bu özel idarenin nitelikleri, organları ve yönetim şekli ise diğer maddelerle detaylandırılmıştır. İkinci maddede her iki adada düzenin sağlanması için tayin olunacak memurların yerli halktan atanması düzenlenmiştir.

1151 sayılı kanunun 3. maddesinde adalarda bir merkezi idarenin bu iki adaya özel “ilçe meclisi” kurulması öngörülmüştür.

Madde 3 – Adanın toplumun menfaatine ait mahalli işlerini idare ile mükellef bir "ilçe idare kurulu" bulunur; Kaymakam'ın başkanlığı altında on üyeden oluşan kurul, iki sene için seçilir. Ada ahalisinden olup Teşkilatı Esasiye Kanununa uygun adaylık için lazım gelen özelliklere haiz olanlar bu meclise üye olarak seçilebilirler. Ve mebusluk sıfatına sahip bulunanlar da ilçe meclisine üye seçilebilirler.”

Bu madde ilçenin yerel bir idare birimi gibi seçimle işbaşına gelen bir meclis ve onun başında hükümetin atamış olduğu bir kaymakamın başkanlığında hem merkezi hem yerel idare niteliklerine sahip bir yönetsel organ tanımlamıştır. İki yıllığına seçilen üyeler ada halkından ve milletvekili niteliklerine sahip olma şartlarını taşımak zorundadır.

Bu idareleri düzenleyen kanunda “Bozcaada ve Gökçeada” kazalarından (ilçe) bahsedildiğinden, nahiye müdürlüğünün kaymakamlığa dönüştürülmesi üzerine, meclis başkanlığı da kaymakam tarafından yerine getirilmektedir. Aynı kanunun 5. Maddesi bu meclisin ya da idare kurulunun niteliğini tanımlarken Türkiye’de nevi şahsına münhasır olarak sadece bu iki adaya özgü bir yönetimin yetki ve sınırlarını çizmiştir:

Madde 5: “İl idare kanuna göre il genel meclisinin sahip olduğu yükümlülükler Bozcaada ve İmroz ilçelerinde ilçe idare kurullarına verilmiştir.

Böylelikle il idarelerinin daha sonra yerel yönetim organı olacak olan il genel meclislerinin görev, yetki ve sorumlulukları ilçe düzeyinde iki ada için istisnai olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre seçimin iki yılda bir yapılması il genel meclisi seçimlerinden ayrılmaktadır. 1151 sayılı Kanunda düzenlenen “ilçe meclisi” iş ve işlemleri her iki adada Kaymakamın başkanlığındaki “ilçe idare kurulları” tarafından yerine getirilmektedir. Bu kurullar Mahalli idare meclisi yerine ilçe idare kurulu adı altında her ay toplanmaktadır. Encümen ise yoktur. Ancak bu idare kurulu kanunda öngörülen iki yıllığına adada seçimle işbaşına gelmiş on üyeden oluşmamakta; İl özel idare kurullarının oluşumuna paralel olarak ilgili bakanlıkların ilçedeki atanmış memurlarından oluşmaktadır. Kanunun 9. 4. ve 6. Maddelerinde ise ilçe idare kurulunun mali özerkliğini, bütçesini ve mali işlemlerini düzenleyen hükümler bulunmaktadır.

Madde 9 – Çeşitli kanunlar ve kararları ile il özel idarelerine ve belediyeye gönderilmiş, tahsis edilmiş olan gelirler, bu iki adanın özel bütçelerine tertip olunan gelirleri teşkil eder. Mahalli gelirlere ait tarife ve miktar ve nispetleri tanzim ve tayin hususunda il genel meclisi ve belediyelere ait olan vazife ve salahiyetler bu iki adada ilçe meclislerine (ilçe idare kuruluna) tevdi edilmiştir.

“Madde 4 – Meclis her sene ilçenin geçmiş ve gelecek yıllık bütçesini ve kesin hesabını tetkik ve müzakere etmek üzere Ocak ve Ağustos aylarında iki defa azami birer ay müddet ve Kaymakamın daveti ile toplanır ve toplum meselelerini de görüşüp karara bağlar. Merkezi idare veya İlçe kaymakamı lüzum gördüğü anda ilçe meclisini olağanüstü olarak toplantıya davet edebilir.”

Madde 6 – Toplamı, ada idarei mahalliyesi gelirlerinin yüzde birini aşmamak şartıyla ilçe idare kurulu başkanı (kaymakam) ve üyelere her içtima için meclisce takdir olunacak hakkı toplantı ücreti verilir.

Çeşitli Kanunlarla İl Özel İdarelerine ve belediyelere tahsisli gelirler, bu iki adanın bütçelerine aktarılmaktadır. Adaların ilçe meclisleri, mahalli tarife ve miktarların tespitinde belediye ve İl özel idareleri meclislerinin yetkilerini kullanmaktadır. Bütçeden, çalışanların ücret ve maaşları ödenmektedir. Ada meclislerince görüşülen bütçe ve kesin hesaplar Çanakkale İl İdare Kurulunun görüşü üzerine, İçişleri Bakanlığınca onaylanmaktadır.

Kanunun 4. Maddesine istinaden ada ilçe meclisinin, her yıl gelecek yılın bütçesini ve geçmiş yılın kesin hesabını görüşmek üzere ocak ve ağustos ayında meclis başkanının davetiyle azami bir ay süreyle toplanması öngörülmüştür. Ancak hükümet ve meclis başkanı gerekli görürse, olağanüstü toplantı da yapabilecektir. Ayrıca İl Özel İdaresi Kanunu ile İl Genel Meclislerine verilen görevler de ilçe meclislerince yapılacaktır. Meclis başkanı ve üyelerine bütçenin % 1'ini geçmemek kaydıyla toplantı ücreti ödenebilmektedir. Ada bütçesinin ita amiri (Kaymakam), saymanı ise mal müdürüdür. Diğer mali işlemleri de maliye memurlarında yerine getirilmektedir. Bu hizmetleri karşılığında ise bu görevlilere adaların bütçesinden ücret ödenmektedir.

Madde 10 – Birinci maddede yazılı hizmetler ve mahalli görevlerin ifasına ilişkin masraflar ile mahalli idaresi ile ilgili hizmetler ve bu hizmetlerin ifasını vazife eden memur ve müstahdemlerin maaşı, olağanüstü tahsisat ve ücretleri, bu iki adanın hususi bütçelerine dâhil edilmesi gereken mahalli masrafları-giderleri teşkil eder.

Bu madde ile bütçenin de ve gider kalemlerinin nelerden oluştuğu, harcamaların nasıl ve hangi hizmetler için yapılacağı düzenlenmiştir. Böylelikle 9. Maddeye göre doğrudan merkezi hükümetten gönderilen, merkezden tahsis edilen bir bütçe ve bu bütçeyi adanın ihtiyaçlarına ve bu ihtiyaçları karşılayan memurlara harcama ve bu kararları alma yetkisine sahip bir kurul bulunmaktadır. Ancak bu kurulun bütçe ve kesin hesabı oluşturmaya ilişkin yetkileri il ve İç işleri bakanlığının onayına tabidir. 11 ve 12. maddelerde mahalli idarenin buna ilişkin özel düzenlemeler bulunmaktadır.

Madde 11 – Adaların ilçe meclislerince tetkik ve müzakere edilen bütçe ve kesin hesabı, Çanakkale il idare heyetinin mütalaası alınarak, İç işleri bakanlığının tasdiki ile kesinlik kazanır. Bütçeye yapılacak eklemeler, ödenek artırımları ve olağanüstü durumlar için bütçede yapılacak değişiklik ve düzenlemeler aynı kanuniyeye tabidir.

Madde 12 – Kaymakam (ilçe müdürü), adanın hususi bütçesinin ita amiri ve mal müdürü muhasebe mesulüdür. Adanın mahalli mallarının veznedarlığını ve tahsildarlığını diğer alım satım işlerini, Adanın maliye memurları, meclisçe takdir olunacak aidat mukabilinde, mahalli idare hesabına yerine getirirler.

Kaymakam, ilçe idaresinin başı olarak özel bütçenin de harcama yetkilisidir. Mal müdürü de muhasebesinden sorumludur. Adadaki tüm mal varlıkları ve bunlardan elde edilecek gelirlerin, oluşturulan mahalli idare bütçesine aktarılması öngörülmüştür. Ayrıca yine bu düzenleme ile ilçe idare kuruluna bir takım harç ve oranları belirleme ve tahsil etme yetkisi de tanınmıştır.

Meclisin kanunlara aykırı veya görevleri dışında karar alması halinde, resen veya yazılı şikâyet üzerine Çanakkale İl İdare Kurulunun görüşü alınarak, bu kararlar İçişleri Bakanlığınca iptal edilebilmektedir. Meclis kararı, adanın mahalli menfaatlerine aykırı ise karar tarihinden itibaren 15 gün içinde meclis başkanı bu kararlara itiraz edilebilmektedir. Çanakkale İl İdare Kurulu itirazı karara bağlamaya yetkilidir. 7. Madde buna ilişkin düzenlemelere sahiptir:

Madde 7 – Meclisin kararları kanuna aykırı veya vazife ve görev alanının dışında kabul edilmiş olduğu takdirde re'sen veya bu kararlardan şikâyet edenlerin yazılı müracaatı üzerine alınmış olan bu karar, Çanakkale İl İdare kurulunun görüşü alınarak, İç İşleri Bakanlığınca her zaman iptal olunabilir. İlçe Meclis kararlarının

ada menfaatine aykırı olması durumunda -karar tarihinden on beş gün zarfında- itiraz etmeye Kaymakam yetkilidir. Bu takdirde müzakere zabıtnameleri ile karar metni, nahiye müdürünün itiraznamesi Çanakkale İl İdare kuruluna gönderilir ve il idare heyetince bir karara bağlanır.

Ayrıca meclis kanununun 8. maddesinde düzenlendiği gibi, belirlenen zaman veya mekân dışında toplanırsa veya kanunla kendisine verilen görevleri yerine getirmekten kaçınırsa, İçişleri Bakanı meclisi feshetmeye yetkilidir. Ancak seçimin bir ay içinde yeniden yapılması şartıyla İç İşleri bakanı meclisi feshedebilir. Bu düzenleme merkeziyetçi karakteri yansıtan bir düzenleme olup iç işlerin bakanının tek başına yerine yenilerinin seçilmesi için ilçe özel idare kurulunu feshetme yetkisi vermektedir.

Madde 8 – Meclis, muayyen olan zaman ve mekan haricinde içtima veya işbu kanun ile tayin edilmiş vazifeleri ifadan imtina eylediği takdirde, bir ay zarfında yeniden seçilmek üzere, meclisi feshe İç İşleri Bakanı yetkilidir.

İlgili kanununun 13. ve 14. Maddeleri eğitim, azınlık okulları, dini ve yabancı diledede eğitim gibi oldukça önemli alanları düzenlemektedir.

Madde 13 – Her iki adada dini tesisat ile bunlara özel vakıflar, idarei mahalliyeinin nazareti ve Hükümeti merkeziyenin murakabesi altında, cemaatlerine aittir. Cemaat mektepleri, hastane ve tedavihaneleri gibi gayri dini tesisat ile bunlara bağlı ve vakıf emvali gayrimenkule bütün nakledilebilir eşya ve müstemilatı ile ve bütün alacak ve verecekleri hukuk ve vecaibi ile ilçe özel idaresine devrolunmuştur.

Madde 14 – (Mülga: 5/2/1951 - 5713/1 md.; ihya: 16/7/1964 - 502/1 md.) Her iki adada maarif umur ve muamelatı, Maarif Teşkilatı Hakkındaki Kanun ile İlk Tedrisat Kanunu ahkamına tevfikten tensik ve idare olunur. Tedrisat Türkçe, umumi, meccani ve ladinidir. Çocuklarına kendi dini ve lisanını öğrettirmek isteyen veliler ehliyeti Hükümetçe musaddak ve tedrisatı Hükümetin daimi teftişine tabi bulunmak ve masrafı kendileri tarafından tesviye edilmek şartı ile hususi bir hocaya, umumi mektep binaları dâhilinde tahsis edilecek dershanelerde program ve ders saatleri haricinde tayin olunacak bir saatte din ve lisan derslerini okutabilirler. Her iki adada nahiye Maarif Encümeni, tedrisatı iptidaiye meclisi salahiyetini haiz olmak üzere nahiye müdürünün riyaseti altında tedrisat müfettişi veya başmuallim ve tabip ile nahiye meclisince kendi azası içinden müntehap iki azadan terekkiüp eder.

Adalarda, dini tesisler ve bunlara tahsisli vakıflar, mahalli yönetimin gözetimi ve hükümetin denetiminde cemaatlere aittir. Cemaat okulları, hastane ve tedavi haneler gibi dini olmayan tesisler ise mahalli idareye devrolunmuştur. Her iki adadaki eğitim- öğretim, Milli Eğitim temel kanunları çerçevesinde yapılacaktır. Dini olmayan genel eğitim-öğretim herkese ücretsizdir. Çocuklarına kendi dini ve lisanını öğretmek isteyen veliler, masraflarını kendileri karşılamak üzere hükümetçe onaylanan öğretmenler tarafından ve hükümetin denetimi altında, devletin tahsis ettiği okul binalarında normal ders saatlerinin dışında bu eğitimleri verdirebilmeleri öngörülmüştür. Her iki adada da, Talim-Terbiye kurulu yetkilerini, Kaymakamın başkanlığında ilköğretim müfettişleri ya da başöğretmen, tabip ve iki meclis üyesinden oluşan bir heyetle yerine getirir. Kanunun günümüzde yerel yönetimlerin özerkliği ve bu özerkliğin çerçevesine ilişkin tartışmalar açısından da Bozcaada örneğinin bazı ipuçları verdiği görülmektedir. Genel eğitim ile cemaatler ve farklı dil ve dinde eğitim almak isteyen vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamak için öngörülen düzenlemeler; yurttaşlık bağlamında genel eğitimi zorunlu kılarken bunun altında farklı dil ve dini niteliklere sahip yurttaşların özel eğitim taleplerine de sessiz kalmamıştır.

Madde 15 – İdarei mahalliyenin nahiye müdürü (Kaymakam) tarafından mansup memur ve çalışanlarının ada ahalisinden olmak şarttır. Memur ve çalışanlar için adada istenen niteliklere haiz kimse bulunmadığı takdirde diğer ada ahalisinden, bu da bulunmazsa Türkiye Cumhuriyetinin sair aksamu memaliki ahalisinden intihap olunabilir.

Mahalli idarenin memurları, ada ahalisi arasından Kaymakamca atanmaktadır. Ancak gerekli şartı taşıyan kimse bulunmadığı halde, diğer ada ahalisinden, buradan da temin edilmezse, Türkiye Cumhuriyetinin diğer vatandaşları arasından atama yapılması öngörülmüştür. Bu düzenleme bir taraftan yerel ada halkının menfaatlerini korurken diğer taraftan ilçe idaresinin başı olarak Kaymakama geniş bir atama yetkisi tanımaktadır.

Madde 16 – Her iki adanın zabıtai mahalliye heyeti adalar dahilinde ve sahillerinde zabıtai mania, adliye, belediye, sıhhiye ve sıhhiyei hayvaniye, saydiye, rusimiye muamelatı ile mükellef olmak üzere jandarma nizamnamesine tevfikan tensik edilir. Zabıtai mahalliye efradının adalı olması şarttır. Şu kadar ki İmroz'da Bozcaadalı,

Bozcaada'da İmrozlu efrat istihdamı ve adalar ahalisinden olan efrat ile zabıtai mahalliye kadrosu itmam edilemediği takdirde jandarma nizamnamesine tevfikan şeraiti matlubeyi haiz olmak üzere memleketin sair aksamı ahalisinden dahi efrat tertibi ve tahsisi caizdir. Zabitan ve küçük zabitan Jandarma nizamnamesine tevfikan mekatibi mahsusasından yetişmiş olmak şarttır. Adalarda işbu zabıtai mahalliye heyetinin tensik ve ikamesi tarihinden itibaren mevcut polis ve jandarma kuvvetleri tebdil olunur.

Her iki adanın zabıtası, önleyici zabıta, adliye, belediye, sıhhiye, hayvan sağlığı, vb. gibi işlerinden sorumlu olmak üzere jandarma mevzuatına uygun olarak atanmaktadır. Bu zabıta öncelikle adalı olmak zorundadır. Ancak her iki adanın ahalisinden de gerekli şartları taşıyan yeterli kimse bulunmazsa, gerekli şartları taşımak kaydıyla ada dışındaki diğer Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarından atama yapılabilir. Subay ve astsubaylar jandarma okulundan yetişmek zorundadır. Ancak bu hususta eksiklik olursa, mevcut jandarma ve poliste değişim yapılabilir.

Madde 17 – Her iki adada yaşayan nüfus, ilçe meclisince tesbit ve il idare heyetinin görüşüyle İç İşleri Bakanlığı tarafından tasdik olunacak hudutlar dahilinde mahallelere ayrılır. Her mahallede aday olma hakkına haiz ahali kendi içlerinden seçimle üç kişiyi muhtar aday olarak belirler ve bunlardan birini nahiye müdürü (kaymakam) muhtar olarak atar. Mahalle ihtiyar heyetlerine mevdu vazıfî kanuniye müstakillen işbu muhtarın mesuliyeti tahtında ifa olunur.

Kanunun 17. Maddesine göre her iki adada da yaşayan nüfus, İçişleri Bakanlığınca onaylanan sınırlar dâhilinde mahallelere ayrılabilir. Her mahalle, yapacağı seçimle üç kişiyi muhtar aday olarak gösterir ve Kaymakam bunlar arasından birini muhtar olarak atar. İhtiyar Heyetinin görevlerini de atanmış muhtar yapar. Bu düzenleme Kaymakama geniş bir yetki vermiştir. Aynı zamanda mahalli idarenin başı olarak seçimle belirlenecek üç aday arasından birini atayarak idari bir özerklik kullanmaktadır.

Madde 18 – Çanakkale İl Özel İdare teşkilatı, Bozcaada ve İmroz ilçelerini kapsamaz. Her iki ilçede mevcut belediye idareleri ve belediye meclisleri ve köy ihtiyar meclisleri ve köy idareleri kaldırılmış olup bunlara ait menkul gayrimenkul mal, j-kayıtlar, görev ve vazifeler, alacak ve verecekler ilçe mahalli idarelerine intikal eder.

1151 sayılı Kanunun 18. Maddesine göre Çanakkale İl Özel İdaresinin Gökçeada ve Bozcaada'da herhangi bir yetki ve görevi yoktur. Her iki adada da belediye idareleri ile meclisleri, köy idareleri ile meclisleri kaldırılmış olup bunlara ait görev, mallar ve mülkler bu adada kurulmuş olan mahalli idare başkanlıklarına (ilçe idarelerine) geçirilmiştir. Bu maddeden de açıkça anlaşılacağı üzere, Bu adalarda belediye teşkilatları bu kanunla kaldırılmıştır. Ne var ki fiili ve resmi durum böyle değildir. 1580 sayılı kanundan sonra, her iki adada da belediye idaresi tekrar kurulmuştur. Ancak 1580 sayılı Kanunun 7. maddesinin sondan 2. fıkrasında “Vilayet ve kaza merkezlerinde nüfusları ne olursa olsun belediye kurulması mecburidir.”² denildiğinden ve adalarda “kaza merkezi” olduğundan, buralarda aynı zamanda belediyeler de kurulmuştur. Aynı hüküm 1580 sayılı Kanunun yerini alan yeni 5393 sayılı Belediye Kanununun 4. maddesinin ilk fıkrasında “Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.” şeklinde tekrarlanmıştır. Belediye Kanununun 162. maddesinde, bu kanuna aykırı tüm hükümlerin yürürlükten kaldırıldığı vurgulanmıştır. Nitekim 1580 sayılı Kanun'dan sonra Bozcaada ve Gökçeada ilçelerinde belediye idaresi sürdürüle gelmiştir.

Madde 19 – Her iki ada da Türkiye Cumhuriyeti kanun ve yönetmeliklerinin işbu kanun hükümlerinin birleştirilmesi ile mümkündür.

Madde 20 – Bu kanunun suverini tatbikiyesini mübeyyin olmak üzere İç İşleri Bakanlığında hazırlanacak talimatnameler Bakanlar Kurulu kararı ve Reisiscumhur tarafından tasdik olunduktan sonra iktisabı yürürlük kazanır.

Her iki adada da Türkiye Cumhuriyeti kanun ve nizamı geçerlidir. Ancak bu kanun ve yönetmelikler, 1151 sayılı Kanunun hükümleri ile birleştirilmesi suretiyle yürütülmesinin mümkün olduğu ifade edilmiştir. Bu düzenleme oldukça önemlidir çünkü nihayetinde bu bir kanundur ve bir kanun, Anayasaya aykırı olmadığı sürece, başka kanunlarla revize edilebilir ya da daha sonra çıkarılacak yeni kanunlarla değiştirilip hükmü bitirilebilir. Ancak bu durum bu kanunla ilgili bazı tartışmaların yapılmasına neden olmuştur. Uluslararası bir antlaşmaya bağlı olarak çıkarılan bu özel kanunun başka bir kanunla değiştirilmesi ya da tamamen ortadan kaldırılması hukuksal olarak mümkün

² 14.04.1930 tarih ve 1471 sayılı Resmi Gazete

gözükmemektedir. 1961 Anayasasındaki şu düzenleme ile giren Uluslararası antlaşmaların Türk iç hukuku ve dolayısıyla Türk mahkemeleri açısından önemi 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle artmış ve bunda “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmaların kanun hükmünde olduğu” ve bunlar hakkında “anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamayacağı” hükmü önemli rolü olmuştur (Aybay, 2007: 187).

1982 anayasasınının 90. maddesinde de devam eden bu düzenlemeye göre, usulüne uygun yürürlüğe konulmuş antlaşmaların “kanun hükmünde olduğu ancak bunların, anayasaya aykırılığını ileri sürerek Anayasa Mahkemesi'ne başvurulabilme yolu kapatılmıştır (Aybay, 2007: 188). 2004 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile 90. maddeye şu tümce eklenmiştir “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır.” Bu düzenlemeyle anayasa yolu da kapalı olan milletlerarası anlaşma hükümlerinin, kanunlarla uyuşmaması durumunda, üstünlüğü resmen tanınmıştır. Bu durum Lozan antlaşmasına bağlı olarak çıkarılan kanun açısından da temel teşkil etmektedir. Nitekim bu kanundaki bu düzenlemeye rağmen 1930 yılında çıkarılan bir başka kanun 1580 sayılı belediye kanunu ile 1151 sayılı kanunun birçok maddesine aykırı düzenlemeler hayata geçirilmiştir.

3.3. Bozcaada'nın Mevcut İdari Yapısı ve Mali-İdari Özerklik Uygulamaları

Çanakkale iline bağlı bir ilçe olan Bozcaada, sadece ilçe merkezinden ibaret olup, herhangi bir bucak ya da köyü olmayan Türkiye'nin tek ilçesidir. Bozcaada'da mahalli idarenin kuruluşu 1927 yılındaki kanuna bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Bozcaada'da yerel yönetim birimi olan Bozcaada Belediyesinin kuruluş tarihi ise kesin olarak bilinmemektedir. Belediye'nin kuruluşu, resmi olarak bilinmemekle birlikte, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanununa bağlı olarak kurulmuş olma ihtimali, tahmin edilmektedir. 1151 sayılı kanunun Belediye ve Belediye meclisini feshederek tüm idari yetkiyi Bozcaada ilçe özel idaresine vermiş olan düzenlemesine rağmen Belediye idareleri kurulmuştur. Bu durum, adada hem 1151 sayılı kanuna aykırı bir durum yaratmış, hem de ikili bir idari yapı ortaya çıkarmıştır.

Bozcaada’da hali hazırda hem belediye hem de mahalli idare başkanlığı adı altında Kaymakamlığın bünyesinde ilçe özel idaresi bulunmaktadır. Bu açıdan ikili bir yerel yönetim birimine sahiptir. Nitekim Kaymakamlığın ve Belediye’nin resmi internet sitesinde “İlçede Genel İdare Kuruluşlarının yanı sıra, Belediye Başkanlığı ve 25.06.1927 tarih ve 1151 Sayılı “Bozcaada ve Gökçeada Kazalarının Mahalli İdareleri Hakkında Kanunu” gereğince kurulmuş ikinci bir yerel yönetim birimi olan Mahalli İdare Başkanlığı bulunmaktadır” şeklinde bir tanımlı bir ifade bulunmaktadır. Bu yönetimlerin, yerel yönetim birimi olarak varlığı devam etse de adalardaki merkezi idarenin 1151 sayılı kanunla hayata geçirdiği “ilçe özel idare kurulu” korunmuştur. Nitekim mevzuatta olmamakla beraber fiilen bunlara “Gökçeada ve Bozcaada İlçe Özel İdareleri” denilmektedir.

Bu durumun ikili bir yerel yönetim organı yaratmış olduğu algılansa da, aslında ilçe idare kurulu, “Bozcaada Mahalli İdare Başkanlığı” olarak 1151 sayılı kanuna dayalı olarak kurulmuş ve daha çok merkezi idarenin taşra organı niteliğinde bir merkezi yönetim birimidir. Ancak bu yönetim birimi, merkezi idarenin normal bir taşra organı ve onun yetkilerinin ötesinde, mali-idari açıdan farklı özelliklere sahip farklı bir yapıdır. Bu idare, yerel yönetim işlevi de olan nevi şahsına münhasır, mali ve idari özerkliği olan merkezi idare birimi olarak değerlendirilebilir. Sonuç olarak Bozcaada’daki merkezi yönetim biriminin tek bir kanuna göre değil; üç farklı kanunun çeşitli hükümlerine göre hareket eden karma bir sisteme sahip olduğu görülmektedir. 1151 sayılı kanun, 1580 sayılı eski belediye kanunu ve 5442 sayılı il idaresi kanunları, Bozcaada’nın merkezi idare yapısı; ilçe özel idaresini şekillendirdiği söylenebilir.

İlçe özel idarelerinin mevcut yapısı, farklı kanunlar ve onların farklı hükümlerine göre işlediğinden 1151 sayılı kanunun bazı düzenlemelerinin çoğu bugün hiç uygulanmamakta ya da kısmen uygulanmaktadır. 1151 sayılı özel kanunun bugün hala geçerli olan ve uygulanan maddesi, adanın mali ve idari anlamda Türkiye’deki diğer ilçelerden farklı olmasını doğuran ve özellikle bütçe ve onun kullanımında idari-mali özerkliği sağlayan maddeleridir. Bunlardan belki en önemlisi ilgili kanunun 5. Maddesindeki “İl idare kanununa göre il genel meclislerine verilmiş olan görev ve yükümlülüklerin Bozcaada ve İmroz için İlçe idare kurullarına verilmiş” olmasıdır. Bu hem idari hem mali özerkliği güçlendiren temel maddedir. Bütçeye ve harcamalar ilişkin hükümler olup hali hazırda uygulanmaktadır. Bozcaada ve Gökçeada ilçelerinde mahalli

idare başkanlıklarının kendi özerk bütçeleri ve bu bütçenin ilçe özel idaresinin teklifi ve Kaymakamın onayı ile harcama yetkisi bulunmaktadır. Bu anlamda Bozcaada Mahalli İdare Başkanlığı, tıpkı adadaki yerel yönetim organı olan belediye ve belediye meclisi gibi özerk çalışmaktadır.

1151 sayılı kanunun ilçe özel idarelerinin mali yapısı, bütçe ve kesin hesaplarla ilgili dördüncü, dokuzuncu, onuncu on birinci ve on ikinci maddeleri düzenlemelerinin birçoğu hali hazırda geçerlidir. Mali özerklik açısından 1151 sayılı kanun önemli düzenlemelere sahiptir ve bu maddeler büyük oranda uygulanmaktadır. İlçe idaresi nüfus, yüzölçümü ve gelişmişlik endeksine göre merkezden aktarılan bütçeyi tamamen kendi yönetmektedir. 5442 sayılı kanuna göre Türkiye'deki ilçe özel idarelerinin bütçesi il özel idarelerinden tahsisli olarak gelmekte ve bütçenin tahsis edilen alan dışında kullanımı mümkün olmamaktadır. Oysaki Bozcaada ve Gökçeada'da 1151 sayılı kanunun 9. Maddesine uygun olarak il genel meclisi ve belediye meclislerine ait olan görev ve yetkiler bu iki adada ilçe idare kurullarına verilmiştir.

Mahalli İdareler Başkanlığına ait özerk bir bütçeye ve bu bütçeyi belirlediği ihtiyaçlar doğrultusunda harcama kararı almaya yetkili bir idaredir. Bir diğer önemli fark ise İlçe özel idaresine aktarılan bütçe genel bir bütçe olup; bütçenin hangi birime ya da alana aktarılacağına yetkisi kendisindedir. Bu nitelik diğer ilçe özel idarelerinden farklı olarak, karar alma ve ihtiyaçlara uygun olarak bütçeyi yönetme konusunda önemli bir özerklik ve kolaylık sağlamaktadır. Merkezi yönetim tarafından genel bir havuza aktarılan bütçenin nasıl ve nereye harcanacağına ilçe özel idare karar vermektir. Bu mevcut idari sistem; Kaymakamın başkanlığındaki İlçe Özel idaresinin yereldeki ihtiyaçları belirleme, buna ilişkin icracı olup karar alma, bütçeyi bu konuda belirleme ve yönlendirme yetkileriyle aynı zamanda idari açıdan önemli bir özerklik sağlamaktadır.

3.4. 1151 Sayılı Kanunun Uygulanmayan Düzenlemeleri

1151 sayılı kanunun birçok maddesi hali hazırda uygulanmamaktadır. 1151 sayılı kanunun, uygulanmayan maddeleri ve buna ilişkin düzenlemelerin, daha çok 5442 sayılı İl İdareleri Kanunu ve kısmen de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunlarının ilgili maddeleriyle ikame edilmektedir.

Bunlardan ilki 1151 sayılı kanunun ikinci ve üçüncü maddeleridir. Bunlar hem memurların hem ilçe özel idare kurulu üyelerinin seçimle işbaşına gelmeleri, ada

ahalisinden seçilmeleri ve seçimin iki yılda bir yenilenmesine ilişkin hükümlerdir. Bu düzenleme bugün uygulanmamakta olup geçmişte de hangi dönemde ne kadar uygulandığı da belirsizdir. Çünkü 1927’de çıkarılan 1151 sayılı özel kanundan üç yıl sonra 1930’da Belediye kanunu çıkarılmış ve Belediye kanunun hükümleri adalarda uygulanmıştır. Bozcaada İlçe İdare Kurulu, 1151 sayılı kanuna göre, yerelde iki yılda bir yapılması gereken seçimle belirlenen on üyeden değil, 5442 sayılı İl İdare kanununa göre il-ilçe özel idaresinin 28. ve 30. maddelerindeki ilgili hükümlerine göre teşkilatlanmıştır. Buna göre ilçe özel idare kurulu; Kaymakamın başkanlığında yazı işleri müdürü, mal müdürü, sağlık müdürü, tarım müdürü ve milli eğitim müdürlerinden oluşmaktadır ve seçimle değil merkezden atamayla gelen memurlardan oluşmaktadır. Bir diğer benzer düzenleme olan 15. Maddedeki mahalli idarede kaymakam tarafından atanacak memur ve çalışanların öncelikle ada ahalisinden bulunamazsa ada dışından olma şartı ise hala uygulanmaktadır. Buna bağlı olarak 8. maddede ilçe özel idare kurulunun görevlerini yapmaması ya da zamanında toplanmamasına bağlı olarak iç işleri bakanınca her zaman feshedilip yeni üyelerin seçimi için seçim yapılmasına ilişkin hükümde uygulanmamaktadır. İlçe idare kurulu, 1151 sayılı kanunun Ocak ve Ağustos aylarında düzenli olarak toplanmasını öngören dördüncü maddesine göre değil; Kaymakamın ihtiyaç gördüğü lüzum üzerine ve gündem oluşmasına bağlı olarak her an toplanabilmektedir.

1151 sayılı kanuna göre Bozcaada ve Gökçeada’daki belediye ve köy idarelerinin lağvedilip ilçe özel idaresinin tek yönetim birimi olarak var olması düzenlenmiştir. Ancak her iki adada Belediye ve belediye meclisleri, Gökçeada’da ayrıca köyler ve köy idareleri kurulmuştur. Buradan da anlaşılacağı üzere 1927 ile 1930 arasındaki üç yıllık dönemde 1151 sayılı kanunun uygulanma ihtimali bulunmaktadır. Uygulanmayan bir diğer hüküm, 1151 sayılı kanunun 6. Maddesinde ilçe idare kurulu üyelerine katıldıkları her bir toplantı için ödenmesi öngörülen ücretle ilgili hükümdür. Bu hüküm de uygulanmamakta ve 5442 sayılı kanuna göre hareket edilmektedir.

Diğer uygulanmayan hükümler ise, dini cemaatlerin malları, eğitim, dini ve farklı dildeki eğitimlerle ilgili 13. ve 14. Maddelerdir. 17 maddedeki adaların mahallelere ayrılıp bunun muhtarları için seçimle üç aday belirlenmesi ve bunlardan birinin kaymakam tarafından atanmasına ilişkin düzenleme de uygulanmamaktadır. Benzer biçimde 18 ve 19. Maddeler de uygulanmamaktadır. 18. Madde kısmen uygulanmakta kısmen de uygulanmamaktadır. Çanakkale il özel idaresinin Bozcaada ve Gökçeada’yı kapsamadığına

dair hüküm geçerli iken aynı maddenin her iki adadaki Belediye ve köy idarelerinin kaldırılması ve bunlara ait tüm malların mahalli idarelere devrolunmasına ilişkin düzenleme geçerliliğini yitirmiştir. 19. Madde ise 1151 sayılı kanunun getirdiği düzenlemeleri güvence altına almaya çalışan Türkiye Cumhuriyetinin kanun ve yönetmeliklerinin her iki adada bu kanunun hükümleriyle birleştirilmesi ve yürütülmesini mümkün kılan maddesidir. Bozcaada ve Gökçeada'yı da bağlayacak daha sonra çıkarılacak kanun ve yönetmeliklerin, bu kanunun hükümlerini dikkate alması; onunla uyumlu hale getirilmesi; uygun olması ve ilgili kanunla birlikte yürütülmesi koşulu geçerli olmamıştır. Bu kanundaki birçok düzenlemeye aykırı ya da onunla çelişen düzenlemeler uygulanmakta; başka kanunların maddeleri bu kanunun düzenlemelerinin yerine geçmiştir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

İnsanların toplumsal yaşamdan kaynaklanan ihtiyaçları için devlet organizasyonu üzerinden sağlanan kamusal hizmetlerin nasıl daha etkin ve işlevsel yürütüleceği, yüzyıllardır önemli bir sorudur. Bu temel soruya verilen cevaplar açısından iki temel yaklaşım ortaya çıkmıştır: Devletin merkezden ve merkeze bağlı organizasyonel yapılanmasıyla hizmet sunması ile yerelden örgütlenmiş birimler aracılığıyla yerinden sağlayacağı hizmet. Her iki anlayış beraberinde farklı bir yapılanma, yönetim sistemi ve kurumsallaşma geleneği ve uygulaması getirmiştir. Merkezi idarede devletin merkezden atama yoluyla yöneticilerini seçme uygulaması baskınken diğerinde yerelde seçimle belirlenen seçilmiş yöneticilik uygulaması belirgindir. Bu tarihsel gelişmeler farklı ülke ve kültürlerle göre farklı uygulamalarla çeşitlense de temelde bu iki eksen etrafında gelişmiştir. Buna rağmen her durumda en ideal yönetim sistemini bulma ve halkın ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikte fonksiyonel yönetim sistemlerinin oluşturulması arayışı devam etmektedir. Artık dünyada tek bir yönetim sistemi ya da sadece merkeziyetçi yönetim veya sadece yerinden yönetim kurumlarının olduğu değil her ikisinin birlikte kullanıldığı daha karma bir sistem egemendir.

Buna bağlı olarak Türkiye’de de en temel düzeydeki coğrafi alanlardan biri olan iller ve ilçeler düzeyinde kamu hizmetlerinin hangi ilkelerle, nasıl verileceğine dair birçok yasal mevzuat oluşmuştur. Bu mevzuatların ülkelerin ve kültürlerin tarihsel köklerinden ve geçmişinden bağımsız olması elbette beklenemez. Türkiye’de de idari sistemin yasal ve kurumsal çerçevesini oluşturan anlayış, kültürel özelliklerden ve tarihi olaylardan ayrı tutulamaz. Nitekim Türk İdare sistemini oluşturan yapı ve anlayışın kökenleri tarih, kültür ve sosyal yapıyla yakından ilişkilidir. Bugüne damgasını vuran merkezi ve yerel yönetim sistemi, ağırlıklı olarak 19. Yüzyıl Osmanlı döneminde belirginleşmiştir. Ancak tarihsel olarak bu milat ve idari yapının kökleri elbette ki çok daha eskilere götürülebilir. Devlet ve yönetim kültürünün toplumsal yapı ve kültürle paralel olarak şekillenmesi esastır. Buna rağmen bazen devletler başka devletlerin düzenlemelerini, kurumlarını ve sistemlerini kanunlarıyla birlikte adapte etme yoluna gitmişlerdir. Bazı devletler diğer devletler üzerinde etkili olmuş ve idari sistemlerini ağırlıklı olarak yönlendirmişlerdir. Avrupa ülkelerinden Fransa özellikle merkeziyetçi yapısı ve örgütlenmesiyle birçok ülkeyi etkilemiştir. Fransa, İspanya, İtalya gibi ülkelerde merkeziyetçi idari sisteminin baskın olmasında, 20. Yüzyılda yaşadıkları faşizm deneyimleri ve güçlü devlet iradesi gelenekleri

etkili olmuştur. Ancak bu ülkeler de son dönemde yaptıkları reformlarla yönetim sistemlerini yerle ve yerinden yönetime daha çok açan ve temelde devletin otoritesi ve gücünü paylaşmayı esas alan bir sistemi geliştirmektedir. Farklı kültür, dil, din ve etnik kimliğe sahip toplumsal kesimlerin hassasiyetlerini ve taleplerini gözeterek yönetim anlayışı, bu kuvvetli merkezi ve üniter devlet geleneğine sahip ülkeler de dahi önemli hale gelmiştir. Bu anlamda yereli anlamayı ve en küçük coğrafi alanlar da bile insanların yerel ihtiyaçlarını dikkate alan örgütlenmeleri oluşturma gayreti önem kazanmıştır. Bu gelişmeler, kamu hizmetlerinin devletin otoritesi ve merkezîyetçi anlayışından görece bağımsızlaşarak daha özerk hale gelmesi bağlamında ilerlemiştir.

Özerklikle, yönetim birimlerinin ister merkezi ister yerinden olsun mali ve idari olarak kendi organlarıyla karar alması ve halkın ihtiyaçlarına uygun hızlı ve etkin icracı birimler haline gelmesi arzulanmaktadır. Bu bağlamda idari yapının yerindenlik ilkesiyle geliştirilmesi ve güçlendirilmesi; hizmetin yerinde üretilerek en yakından topluma hizmet sunulması fikri özellikle son dönemde önemli bir eğilim haline gelmiştir. Bu eğilim özellikle Avrupa Birliği üzerinden Avrupa’da çeşitli uluslararası düzenlemeler ve protokollerle genişletilmeye çalışılmaktadır.

Türkiye’de birçok Avrupa ülkesi gibi, merkezi yönetim anlayışının baskın olduğu ancak yerinden yönetim anlayışı ve kurumlarının da kurumsallaştığı ve hem yönetim kültürü hem de mevzuat sisteminde yerleşik hale geldiği bir ülkedir. Türkiye’deki idare sistemi hem Osmanlı geleneğini hem de sonrasında Cumhuriyet deneyimini birleştirerek ilerlemiştir. Devletin üniter karakteri ve merkezîyetçi yapısı, anayasal sistemini de koşullayan önemli bir kültürel özellik olarak devam etmiştir. Ancak Türkiye’de de son dönemde idari sistemde özerklik, mali ve idari yönden karar alma ve uygulama yeteneği daha geniş olan yerel yönetim birimlerinin gelişmesi yönündeki tartışmalar yoğunlaşmıştır. Daha iyi bir yönetim sistemine ulaşma alternatiflerinden biri olarak merkezi yönetimin yetki ve gücünün yerelle daha çok paylaşılmasını isteyen bu tartışmalarda örnek ve model üretme konusunda sıkıntılar yaşanmaktadır. Geçmişte bazı dönemlerde yapıldığı gibi başka ülke ve toplumsal yapılar için uygun olan düzenlemelerin aynen taklit edilmesine dayanan indirgemeci ve kolaycı yaklaşımlar yerine toplumsal yapı ve kültüre uygun; tarihsel arka planı olan yerel ve kendine özgü modellerin üretilmesi gerekliliği öne çıkmaktadır.

Bozcaada ve Gökçeada 1927 yılında çıkan 1151 sayılı kanuna göre kendine özgü bir yönetim sistemine sahip Türkiye’nin önemli iki adasıdır. Bozcaada, sahip olduğu iki

kültür, iki din ve barış içinde yaşama kültürüyle Gökçeada'dan da farklı bir özelliğe sahiptir. Türk ve Rum nüfusun birlikte barış içinde yaşadığı, birbirine kültürel olarak bütünleşmiş yaşam alanlarının sahip olduğu bu geçmiş kazanımlarının devam ettirilmesi geleceğini de etkilemiştir. Adadaki yönetim sisteminin nasıl olacağı; yereldeki hassasiyetleri gözeterek, dengeli ve toplumsal yapıya uygun bir idari anlayış ve yapı ile mümkün olmuştur. Bu tarihsel ve kültürel geleneğin sürdürülmesini sağlamak amacıyla oluşturulan idari yapı bugün Türkiye'deki idari sistemin reformuna yönelik tartışmaların ve özerklik ihtiyaçlarının şekillenmesinde önemli bir deneyim sunmaktadır.

Lozan antlaşması sürecindeki tartışmaların da oluşumunda etkili olduğu 1151 sayılı kanun Bozcaada ve Gökçeada için kendine özgü ayrı bir idari sistemi yaratırken, Türkiye için de önemli bir model olma potansiyeline sahip bir yasal çerçeve ve deneyim-uygulama zenginliğini ortaya çıkarmıştır. 1151 sayılı kanun, merkezi idarenin taşra biriminde kendisinde hem merkezi hem de yerel yönetim birimlerinin unsurlarını barındıran tek bir idari organ öngörmüştür. Bu yönetim birimi hem atama hem seçim yönetimiyle oluşan ve birbirini dengeleyen bir yapıdır. Kanun, merkezi yönetimin atamayla gelen yöneticisi olan Kaymakamla, yerel seçimle gelen ve on üyeden oluşan ilçe idari kurulunu bir mecliste buluşturmuştur. İlçe özel idare kurulu adı altındaki bu yönetim biriminde atanmışla seçilmiş arasında bir denge öngörülmüştür. İlçe idare kurulunun yönetsel yapısı ise mali ve idari yönden özerktir. İllerde il genel meclisinin yetki ve sorumluluklarla donatılan Bozcaada ve Gökçeada, ilçe idare kurullarıyla il düzeyinde hem il idare kurulunun hem de il genel meclislerinin sahip olduğu yetkiye sahiptir. Özerklik idari yönden karar alma, alınan kararların tartışılması ve demokratik süreçlerden geçmesi açısından da önemlidir.

Mali özerklik açısından 1151 sayılı kanun önemli düzenlemelere sahiptir ve bu maddeler büyük oranda uygulanmaktadır. İlçe idaresi nüfus, merkezden aktarılan bütçesini tamamen kendi inisiyatifiyle yönetebilmektedir. Mali özerklik, bütçe planlaması; bütçenin yerele kamu hizmeti sunan icracı bir yönetim birimi olarak aktarılması açısından fevkalade önemlidir. Merkezi idareye bağlı bir yönetim biriminin bütçe konusunda özerkliği yerele yerinde hizmet ve bu hizmetin hızı konusunda ona önemli avantajlar vermektedir.

Bozcaada'da Türkiye'de yerinden yönetim birimleri olan Belediyelerin sahip olduğu mali özerklik yetki ve niteliklerine sahip bir merkezi idare taşra örgütü söz konusudur. Bu özellik, merkezden taşrayı anlama ya da merkezden taşranın ihtiyaçlarına uygun hizmet üretme ve bu hizmeti hızlı bir şekilde götürme konusunda merkezi idarenin taşra örgütüne

işlevsel bir güç sağlamaktadır. 1151 sayılı kanun sınırlı uygulanmasına rağmen Bozcaada'ya sağladığı mali-idari özerklik yetkisi ve yeteneği; Türkiye'deki diğer merkezi idarenin taşra örgütleri için de önemli bir örnek olma niteliğine sahiptir.

Özerklik tartışmalarını sadece yerinden yönetim anlayışı ve kurumlarına indirgeyen bir çerçevenin dışına çıkılmasını sağlayan 1151 sayılı kanun ve onun Bozcaada ve Gökçeada'da idare sisteme ilişkin uygulamaları; merkezi idarenin ve teşkilatlarının sadece yerinden yönetim birimleri üzerinden değil kendi içinde de özerkleşebileceğini gösteren önemli bir çerçeve sunmaktadır. Bu bağlamda Türkiye'deki merkezi idarenin reformu ya da merkezi idarenin yetki devri gibi tartışmalarda Bozcaada'nın idari sistemi ve yapısı veri sağlayabilir. Merkezi idarenin kendi birimi olan taşra örgütlerinin idari özerkliği açısından Kaymakamların seçimle değil atama ile belirlenmiş olmaları bir eksiklik olarak görülebilir. Ancak bunun seçimle işbaşına gelen bir yerel ilçe meclisi ile dengelenmesi mümkündür. Ayrıca ilçe idaresinin kendi organlarıyla karar alması, idari denetimden muaf olması ve görev süreleri boyunca görevden alınmama teminatı gibi unsurlar, taşra örgütlerinin idari özerkliğini sağlayan güçlü yanlar olarak değerlendirilebilir.

Günümüzde yerel yönetimlerin özerkliği ve bu özerkliğin çerçevesine ilişkin tartışmalar açısından da Bozcaada örneği önemlidir. Uygulamada hayata geçirilmemiş olsa da farklı dil ve dinde eğitim almak isteyen vatandaşların bu ihtiyaçlarını karşılamak için kanunda öngörülen düzenlemeler; yurttaşlık bağlamında genel eğitimi zorunlu kılarken bunun altında farklı dil ve dini niteliklere sahip yurttaşların özel eğitim taleplerini bir potada birleştirilmiştir. Bu düzenleme bu alandaki tartışmalar için de bir çerçeve sunmaktadır.

1151 sayılı kanunun uygulanan-uygulanmayan hükümleri ayrımı yapmadan Bozcaada için yaratmış olduğu idari sistemi yasal mevzuat temelinde değerlendirdiğimizde; Türkiye'deki ilçe düzeyindeki merkezi yönetim birimlerine örnek olacak şekilde şu öneriler geliştirilebilir:

- Yönetim biriminin yerelde yapılacak seçimle oluşturulan meclis niteliğinde bir kurula sahip olması,
- İlçe Özel İdare Kurulu üyelerinin yerel seçimle halk tarafından belirli bir süre için seçilmesi ve görev yapması,
- İlçe özel idare kurulunun başında Kaymakamın en üst mülki amir olarak görev yapması,

- İlçe idare kurulu ile Kaymakamın birbirini aşan asimetrik yetkilere sahip değil dengeli bir idari güce ve yetkiye sahip olması,
- Yönetim biriminin mali ve idari açıdan özerk olması;
- Bütçesine aktarılan payı harcama yetki ve kararının kendisinde olması;
- İdari karar alma tasarrufunun olması,
- Yereldeki tüm genel ve özel kamu gelirlerinin o yerelde kalarak idare kurulunun bütçesine aktarılması
- Bütçe içinde aktarım yapma yetkisi, genel bütçe havuzundan ihtiyaca uygun harcamaların belirlenmesi ve yapılması kararını alabilmesi
- İlçe Özel idare kurulunun; yerelin kamusal ihtiyaçlarını tespit eden, karşılayan; çözüm üreten ve hızlı karar alan dinamik bir yapıda icracı bir kurum olması,
- İlçe özel idare kurulunun illerdeki il genel meclisinin il ölçeğinde sahip olduğu yetki ve sorumluluklara sahip olması,
- Milli eğitim, sağlık, bayındırlık vb. de dahil olmak üzere genel-merkezi kamu hizmetlerinin bu idare kurulu ve onun oluşturacağı komisyonlar üzerinden yerelden yürütülmesi;
- Kamu hizmetlerinin yereldeki halkın kültürel, dini, etnik vb. özelliklerini dikkate alan; çeşitliliğe saygılı bir anlayışla belirlenmesi ve ihtiyaca uygun hizmetlerin ayırım gözetmeden yürütülmesi,
- İdari memurların ve çalışanların öncelikle yerelde ikamet eden yurttaşlardan seçilmesi; istenilen özelliklerde personel yerelden temin edilemediği takdirde diğer bölgelerde yaşayanların tercih edilmesi gerekmektedir.

Merkezi yönetimin taşra örgütleri bağlamında geliştirilmiş olan önerilerin bazıları yerel yönetim birimleri olan belediyelerin sahip olduğu unsurlardır. Ancak belediyelerin de yasal ya da uygulamada sahip olmadığı bazı özellikler; yerel yönetim birimleri açısından da ufuk açıcı olabilir. Bu açıdan tez temelde merkezi idare ve onun ilçe düzeyindeki taşra birimlerine yönelik öneriler sunsa da bu önerilerin merkezi idarenin il düzeyindeki ve merkezdeki teşkilatları için de uygulanabilirliği tartışılmalıdır. Özellikle il özel idaresi, il genel meclisi ve vali gibi yönetim organları ile benzer bir yapıya sahip olan Türkiye'nin il idare sisteminde de Bozcaada ve Gökçeada için çıkarılmış olan 1151 sayılı kanunun düzenlemeleri veri sağlamaktadır. 1927 yılında çıkarılmış olsa da günün şartlarına göre belki çok ileri olarak değerlendirilebilecek düzenlemeleri içeren 1151 sayılı kanun, hem

döneminin ve yerelliğinin hassasiyetlerini göz etmesi bakımından hem de bugünün ihtiyaçlarına cevap verecek öngörü ve modele sahip olması bakımından oldukça önemli bir yerde durmaktadır. Bu kanunla oluşan Bozcaada Mahalli İdare Başkanlığı'nın Türk İdare sistemindeki reform, özerklik, yetki devri, yerinden yönetim gibi tartışmalar ve gelişmeler açısından önemli bir model olduğu görülmektedir.

Tez kapsam itibariyle, 1151 sayılı kanunla kurulmuş olan Bozcaada ilçesindeki merkezi idarenin taşra örgütü ile sınırlıdır. Ancak tezin; değerlendirmeler, bulgular, karşılaştırma ve sonuçlar açısından genellenebilirliği; farklı ölçeklerde uygulanabilirliği ve Türk İdare sisteminin özerkleşmesi açısından modellenebilirliği bundan sonra yapılacak yeni çalışmalarla daha bilinebilir hale gelecektir. Bundan sonraki bilimsel çalışmaların tezin kapsamı ve verileri dışında kalan ve tezin eksikliklerini de oluşturan bilimsel alanı geliştirmesi beklenmekte; bu bağlamda gelecekte gerçekleştirilecek yeni çalışmalar için tezin veri sağlaması ümit edilmektedir.

KAYNAKÇA

- Akın, Cengiz. “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”, *Türk İdare Dergisi*, Cilt 69, Sayı 414, 1997, 111-124.
- Akyılmaz, Bahtiyar. *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara 2003.
- Ağar, Serkan. Kamu Kurumları Teorisi, *TBB Dergisi*, Sayı 65, 2006, 277-310.
- Aybay, Rona. “Uluslararası Antlaşmaların Türk hukukundaki yeri”, *TBB Dergisi*, Sayı 70, 2007, 187-213.
- Benedikter, Thomas. “The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy”, In, *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Volume 11, 2011, 159–160.
- Boyne G. A. “Competition and Local Government: A Public Choice Perspective”, *Urban Studies*, 33 (4-5), 1996, 703-721.
- Bozkurt, Ömer; Ergun, Turgay. *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE, Ankara 1998.
- Canan, Fuat. *Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri*, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara 2000.
- Çapar, Selim. “Osmanlı Taşra Yönetimin Evrimi”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, 2011, Mayıs-Haziran, 145. Sayı, 2011, 36-40.
- Çelen, Mustafa. “Finlandiya’da Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt, 22 Sayı 2, 2013, 83-113.
- Çadırcı, Musa. *Ülke Yönetimi Tanzimat Sürecinde Türkiye*, İmge Yayınları. Ankara 2007.
- Çiner, C. Umut; Karakaya, Oral. “Merkez-Yerel ilişkileri ve Mülki idarenin dönüşümü”, *Ankara Üniversitesi SBF dergisi*, Cilt 68, No. 2, 2013, 63-93.
- Çiftelinar, Remzi. “Yeni İl Özel İdare Yasasına Genel Bir Bakış”, *Yasama Dergisi*, Sayı 2, 2006, 123-145.
- Çöker, Fahri. *Türk Parlamento Tarihi (1923-1927)*, TBMM Vakfı Yayını, C.3, Ankara, 1995, 799-804.
- Davison, R., H. *Osmanlı İmparatorluğu’nda Reform (1856-1876)*, Çev.: O. Akınbay. Agora Kitaplığı, İstanbul 2005.

- Davison, M. Leigh; Fitzpatrick, Edmund. "Reviewing The EC Merger Control Regulation: Present Experience and Practice and Future Directions". *European Business Review*, Volume 96, No 2, 1996, 11-17.
- Demirağ, Egemen. "İtalya Ülke Raporu, Pazar Araştırma ve İhracatı Geliştirme Merkezi", KOSGEB Yayını, Ankara. Erbay, Yusuf (1999). Fransa'da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt s, sayı 2. 2004, 58-74.
- Duran, Lütfi. *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982.
- Eke, E. Ali. *Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler*, A.Ü.S.B.F Yayınları, Ankara 1982.
- Erder, S; İncioğlu, N. *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Yeni Yüzyıl Yayınları, İstanbul 1990.
- Eryılmaz, Bilal. *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara 2011.
- Eryılmaz, Bilal. *Kamu Yönetimi*, 7. Baskı, Umuttepe Yayınları. Kocaeli 2014.
- Giritli, İsmet. *Türkiye'nin İdari Yapısı-Kamu Yönetimi Teşkilatı*, İstanbul 2001.
- Görmez, Kemal. *Yerel Demokrasi Ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara 1990.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku*, C. I., Bursa 2003.
- Gözübüyük, Ş. ; Tan, T. *İdare Hukuku*, 2. Baskı, C. I, Ankara 2001.
- Güler, A., Birgül. *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, İmge Kitapevi, Ankara 2009.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*, 3. Baskı, İmge Yayınevi. Ankara 1998.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*, 9. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara 2004.
- Gönül, Mustafa. "Seçimlik Vali Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 3, 1992, 51-70.
- İçişleri Bakanlığı. *İl Genel Yönetimi İç-Düzen Genel Rapor*, Cilt I Kitap 5, İçişleri Bakanlığı, Ankara 1972.
- İçişleri Bakanlığı. *İçişleri Bakanlığı Raporu*, İçişleri Bakanlığı, Ankara 2012.
- Karapınar, Selahattin. "İspanya'da Yerel Örgütlenme: Yönetim Anlayışının Gelişimi", *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 437, 2002, 211-228.
- Keleş, Ruşen. *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (Genişletilmiş 4. Basım), Cem Yayınevi, İstanbul 2000.

- Köseçik, Muhammet ; Özgür, Hüseyin. *Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme İçinde Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*”, Nobel Yayınları, Ankara 2005.
- Litvack J. ; Seddon J. *Decentralization Briefing Notes, World Bank Institute, Working Papers in Collaboration with PREM Network*. New York 2004.
- Mele, A., R. *Autonomous Agents-from self control to autonomy*. Oxford University Press, New York 2001.
- Nadaroğlu, Halil. *Mahalli İdareler Felsefi Ekonomi Uygulaması*, Sermet Matbaası, İstanbul 1978.
- Onar, S. Sıddık. *İdare Hukuku*, Güneş Basımevi, İstanbul 1996.
- Ortaylı, İlber. “Türkiye’de Taşra Yönetim ve Yöneticiliğinin Evrimi.” *Türkiye’de Mülki İdare Amirliği*, (Ed.) K. Fişek, Türk İdareciler Derneği, Ankara 1976.
- Ortaylı, İlber, *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE Yayınları, Ankara 1979.
- Ortaylı, İlber. *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, 21. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.
- Ortaylı, İlber. *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri: 1840-1880*. Türk Tarih Kurumu, Ankara 2000.
- Ökmen, Mustafa; Canan, Kadri. “Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi”, *Yönetim ve Ekonomi, Cilt:16 Sayı*, 2009, 139-171.
- Ökmen, Mustafa; Parlak, Bekir. *Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Alfa Aktuel Yayınları, Bursa 2010.
- Ömürgönülse, Uğur. “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım, Yeni Kamu İşletmeciliği, *Çağdas Kamu Yönetimi-1*, Acar M., Özgür H. (Ed), Nobel Yayını, Ankara 2003.
- Özalp İnan, Celil Koparan ve Güneş Berberoğlu. *Yönetim ve Organizasyon*, Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir 1997.
- Özay, İlhan. *Gün Işığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul 2004.

- Özmen, Alper. “Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*. 2 (2), 2012, 171-175.
- Pamuk, Kazım. *İl İdaresi Kanunu ve Buna Ait Seçilmiş Tamimler Külliyyatı*, Çeltüt Matbaası, İstanbul 1956.
- Pierre J. “Assessing Local Autonomy, in: king, d.s. Pierre j. (Ed.), *Challenges to local Government*, Sage Publications, London 1990.
- Pratchett, L. “Local Autonomy, Local Democracy and The New Localism”, *Political Studies*, (52), 2004, 358-375.
- Sanal, Recep. “Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Desenindeki Değişmeler”, Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, *Atatürk Yolu Dergisi*, Ankara, 1998, 6-22.
- Sayan, Ö., İpek. "1998 Reform Tasarısı Üzerine İncelemeler, *Çağdaş Yönetimler Dergisi*, Cilt 7, Sayı 4, Ankara 1998.182-200
- Shaw, Stanford, J. ; Shaw, Ezel, Kural “*History of the Ottoman Empire and Modern Turkey*”, Cambridge University Press, UK 1977.
- Şan, Gündüz. “İtalya’da Yerel Siyaset I”, *Yerel Siyaset Dergisi*, 20. Sayı, 2007, 90-105.
- Şengül, Ramazan. “Fransa’da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu”, *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 2012, 13-21.
- Tekeli, İlhan. *Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Ankara 1978
- Timur, Taner. *Osmanlı Toplumsal Düzeni*, İmge Yayınevi, 5. Baskı, Ankara 2010.
- Tiryaki, Refik. “Bağımsız İdari Kurum Olarak RTÜK”, *AÜHF Dergisi*, Cilt 51, Sayı 4, 2002, 169-205.
- Toker, Cem. “Finlandiya Yönetim Sistemi Dünyada Kamu Yönetimi Finlandiya”, http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/finlandiya.pdfpdf, 2006, 301-314, (E. T. 17.02.2015)

- Toksöz, Fikret; Ali E. Özgür; Öykü Uluçay; Levent Koç; Gülay Atar; Nilüfer, Akalın. *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*, TESEV Yayınları, İstanbul 2009.
- Toprak, Zerrin. “Güncel Sorunlar Işığında, Türkiye’de Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimler Sempozyumu”, Yenimahalle Belediyesi, ODTÜ ve TUIÇ düzenlemesi, Şubat 2013, Ankara, 2013, 21-22
- Toprak, Zerrin. *Yerel Yönetimler*, Birleşik Matbaa, Yedinci Baskı, İzmir 2010.
- Tortop, Nuri. *Yerel Yönetimler Maliyesi: Görev ve Kaynak Bölüşümü*, Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları, Yayın No: 263, Ankara 1996.
- Tortop, Nuri; Aykaç, Burhan; Yayman, Hüseyin; Özer, M. Akif. *Mahalli İdareler*, Nobel Yayınevi, Ankara 2006.
- Türker, Muammer “İtalya Yönetim Sistemi”, http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/italya.pdf (E.T. 24.04.2015).
- Ulusoy,Ahmet; Akdemir, Tekin. *Mahalli İdareler*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2001.
- Yalçındağ, Selçuk *İlçe Özel Yönetimi*, TODAİE Yayınları, Sevinç Matbaası, Ankara, 1977.
- Yayla, Atilla. *Siyaset Teorisine Giriş*, Liberte Yayınları, Ankara 2003.
- Yiğit, Uğur. “Malî Özerklik ve Yargı Bağımsızlığı İle 5018 Sayılı Kanun Açısından Yargı Bütçesi ve Mali Hükümlerin Değerlendirilmesi”, 2009, <http://www.idarehukuku.net/> (E.T. 15.04.2015).