

T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLAR ARASI İLİŞKİLER BÖLÜMÜ
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM



YEREL YÖNETİMLER VE EĞİTİM HİZMETLERİ İLİŞKİSİ

Yüksek Lisans Tezi

Yılmaz ARSLAN

Danışman:

Yrd. Doç.Dr. Ali İhsan ÖZEROĞLU

İstanbul, 2013

**T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLAR ARASI İLİŞKİLER BÖLÜMÜ
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM**

YEREL YÖNETİMLER VE EĞİTİM HİZMETLERİ İLİŞKİSİ

Yüksek Lisans Tezi

Yılmaz ARSLAN

Danışman:

Yrd. Doç.Dr. Ali İhsan ÖZEROĞLU

İstanbul, 2013



T.C.
İSTANBUL AYDIN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

Yüksek Lisans Tez Onay Belgesi

Enstitümüz Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Yüksek Lisans Programı **Y1112.060235** numaralı öğrencisi **Yılmaz ARSLAN**'ın "**Yerel Yönetimler ve Eğitim Hizmetleri İlişkisi**" adlı tez çalışması Enstitümüz Yönetim Kurulunun 09.01.2013 tarih ve 2013/01 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından ile Tezli Yüksek Lisans tez olarak edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

Tez Savunma Tarihi : 01.02.2013

1)Tez Danışmanı : YRD. DOÇ. DR. ALİ İHSAN ÖZEROĞLU

2) Jüri Üyesi : PROF. DR. UĞUR TEKİN

3) Jüri Üyesi : PROF. DR. NAFİZ DURU

Not: Öğrencinin Tez savunmasında **Başarılı** olması halinde bu form **imzalanacaktır**. Aksi halde geçersizdir.

ÖNSÖZ

Tez çalışmasının her aşamasında, bilimsel çalışma konularındaki değerli birikimlerini özveriyle yansıtan fikirleriyle bana yol gösteren proje danışmanım Sayın Yrd. Doç.Dr. Ali İhsan ÖZEROĞLU'una, teşekkürlerimi bir borç bilirim.

ÖZET

Dünyanın tüm ülkelerinde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez bir ögesi olan yerel yönetimler, anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özgür örgütler olarak yönetim sistemleri içerisinde ağırlıklarını devamlı olarak arttırmaktadırlar. Değişen dünya koşulları ve merkezi yönetimin iş yükünün oldukça artması nedeniyle, görevlerini aksatmaları, yerel özellikli kamu hizmetlerinin halka en yakın olan yerel yönetim birimleri tarafından yerine getirilmesi anlayışının benimsenmesi, hizmet sunumunda halkın beklentilerinin bütünüyle karşılanmak istenmesi ve bu hizmetlerdeki verimlilik ve etkinliğin artırılması gibi nedenler yerel yönetimlerin önemini gözler önüne sermektedir. Zira demokrasinin ana örgütlerinden biri olarak kabul edilen yerel yönetimlerin, halka yönelik en yakın yönetim unsurları olarak halk isteklerini daha iyi karşılayacağı ve bu hizmetleri en hızlı ve yeterli bir şekilde gerçekleştireceği düşünülmektedir.

Küreselleşmenin tüm dünyada sınırları ortadan kaldırması ve bilginin hızlı yayılımı, farklı sistemlerin değişimini de zorunlu kılmıştır. Değişim ve gelişim eğitim alanında da kendini göstermektedir. İçinde yaşadığımız bilgi çağına uygun bireyler yetiştirme ve eğitme gerekliliği, eğitim politikalarının da odak noktasını oluşturmaya başlamıştır. Ülkemizde de son yıllarda yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin eğitim alanındaki görev ve yetkileri artırılmıştır. Yapılan bu tez çalışmasında da yerel yönetimlerin eğitim hizmetlerine katkıları ve bu alanda yapılan çalışmalar incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Yerel yönetimler, eğitim, hizmet anlayışı

ABSTRACT

In all countries of the world, an important and essential part of the public administration of the local governments, regulated by the constitution, democratic and free weights in management systems in organizations and increase continuously. Changing world conditions, and the central government due to the increased workload rather, tasks aksatmaları, which is close to the local-enabled public services to the citizens, the adoption of the concept to be met by local government units, people's expectations are fully met by the provision of services requested and the reasons for these services, such as increasing the efficiency and effectiveness of local governments reveals the importance of. Because democracy is accepted as one of the main organizations, local governments, as elements of government closest to the people for the public to meet their requirements better, and most of these services are thought to be realized fast and efficient manner.

Eliminate the borders all over the world of globalization and rapid expansion of knowledge, the exchange of different systems has become compulsory. Change and development in the field of education presents itself. The necessity of raising and educating eligible individuals live in the information age, education policies have started to build a core focus. The arrangements made in recent years in our country, duties and powers of local governments in the field of education increased. In this thesis, the contributions of the local government educational services and studies in this area will be examined.

Keywords: local government, education, service concept

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	I
ÖZET	II
ABSTRACT	III
TABLO LİSTESİ	VI
KISALTMALAR	VII
GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	3
1. YEREL YÖNETİMLER VE GÖREVLERİ	3
1.1. Yerel yönetim kavramı.....	4
1.2. Yerel Yönetimi Gerektiren Etkenler	6
1.2.1. Sosyolojik Etkenler	7
1.2.2. Demokratik Etkenler	8
1.3. Yerel yönetimlerin genel özellikleri.....	10
1.3.1. Topluca Yaşama Birimleri Olmaları	11
1.3.2. Yerel Ortak Hizmetleri Sağlayan Birimler Olmaları.....	12
1.3.3. Demokrasinin Gelişimine Etki Eden Birimler Olmaları	13
1.4. Yerel Yönetim Türleri.....	14
1.4.1. Yönetimsel Yerinden Yönetim	15
1.4.1.1. Hizmet Yönünden Yönetim	15
1.4.1.2. Yerel Yerinden Yönetim.....	15
1.4.2. Politik Amaçlı Yerinden Yönetim.....	17
1.5. Türkiye’de Yerel Yönetim Birimleri	18
1.5.1. Tarihsel Gelişimi	19
1.5.2. Yapısı.....	26
1.5.2.1. İl Özel İdareleri.....	26
1.5.2.2. Köyler	29
1.5.2.3. Belediyeler	32
İKİNCİ BÖLÜM	36
2. YEREL YÖNETİMLERDE HİZMET ANLAYIŞI	36
2.1. Yerel yönetimlerin önemini artıran nedenler	39

2.1.1. Sosyal yapıdaki değişiklikler.....	40
2.1.2. Hizmet anlayışındaki değişiklikler	41
2.1.2.1. Geleneksel Yapıda Hizmet Anlayışı.....	43
2.1.2.2. Değişen Hizmet Anlayışı	45
2.2. Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen hizmetler.....	46
2.3. Merkezi yönetim ile yerel yönetim ortak hizmetleri.....	49
2.3.1. Sosyal yardım hizmetleri	49
2.3.2. Eğitim hizmetleri	55
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	63
3. YEREL YÖNETİMLERİN EĞİTİM VE KÜLTÜR İŞLEVLERİ.....	63
3.1. Eğitim alanında görev ve fonksiyonların değişim süreci.....	63
3.1.1. İl özel idareleri.....	66
3.1.2. Belediyeler.....	69
3.2. Yerel yönetimlerin eğitime katkısını gerektiren sebepler	72
3.3. Yerel yönetimler yasa tasarısının eğitim yönetimine getirdiği yenilikler	75
3.4. Yerel yönetimlerin eğitime katkısının artmasından beklenen yararlar	78
3.5. Çözüm ve öneriler	80
SONUÇ	82
KAYNAKLAR	85

TABLO LİSTESİ

Tablo 1. Türkiye’de Yerel Yönetim Yapılanması.....	26
Tablo 2. Eğitim Açısından Merkezden ve Yerinden Yönetim Kıyaslaması.....	57

KISALTMALAR

MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma (Projesi)
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
MEB	Milli Eğitim Bakanlığı
IULA	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği
YÖK	Yüksek Öğretim Kurumu
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi

GİRİŞ

Günümüzde tüm dünyada yerel yönetimlerden önemli görevler beklenmekte ve ulusların kalkınmasında da yerel yönetimlerin önemli rolü olduğu kabul edilmektedir. Dolayısıyla yerel yönetimler içinde vazgeçilmez bir konumda bulunan belediyelerin daha verimli ve daha etkin hizmet sunabilmeleri için değişik stratejiler geliştirilmektedir. Belediyelerin yönetim şekillerinin ve merkezi yönetimle olan görev, yetki ve kaynak paylaşımlarının yeni değişme ve gelişmeler doğrultusunda çağımıza uygun olarak yenilenmesi gerekli olmaktadır.

Demokratik bir örgüt olan belediyelerin amacı, yerel halka yönelik hizmetleri en iyi bir şekilde sunarak bireysel ve toplumsal gelişmeyi sağlamaktır. Bunun yanı sıra hızlı kentleşme, nüfus artışı ve değişen dünya koşulları bağlamında, halkın yeni, çağdaş ve teknolojik hizmet talebi belediyeleri oldukça zor durumda bırakmaktadır. Ülkemizde belediyelerin sundukları temel ve geleneksel hizmetler arasında temizlik, su, gaz, aydınlatma, yol yapım, bakım ve onarımları ile tarihi eserlerin korunması, müze, kitaplık yönetimi, sosyal ve kültürel hizmetler ve dolayısıyla eğitim hizmetleri yer almaktadır.

Kamu yönetim mekanizmasının bir parçası olarak halka en yakın hizmet örgütlerinden biri olan yerel yönetimler özellikle gelişmiş ülkelerde toplumların sosyal, kültürel, ekonomik ve fiziksel kalkınmasında önemli rol oynamaktadırlar. Ülkemizde de yerel yönetimler 1990'lı yıllardan başlayarak kentlerde çeşitli hizmetler sunmaya başlamışlardır. Öyle ki, belediyecilik anlayışı gitgide yerel halkın sosyo-kültürel ve ekonomik gelişiminden sorumlu olan bir belediyecilik algılamasına dönüşmektedir. Bu bağlamda yerel yönetimler yetişkin eğitimi ve yaygın eğitim alanında da geniş içerikli örgütler kurmaya başlamışlardır. Büyükşehir belediyelerinin hemen hemen tamamı yerel halka meslek ve beceri kazandırmaya ilişkin kurslar açmaktadırlar.

1980'li yılların ortalarına kadar kamu örgütleri halk eğitimi hizmetlerinde temel unsur olmuş, bu tarihten sonra eğitimde özelleşme süreciyle beraber özel mesleki kurs ve okullar yaygınlaşmaya başlamış, kamu örgütleri giderek ağırlığını kaybetmiştir. Kamu sektöründe halk eğitimi faaliyetleri büyük oranda Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlı

halk eğitim merkezleri tarafından yapılmaktadır. Bunun yanı sıra büyükşehir belediyelerinin meslek ve beceri kazandırma kursları açma yetki ve sorumluluğu yüklenmeleriyle birlikte bu alanda uygulamalara geçilerek eğitim etkinlikleri başlatılmıştır.

Yapılan bu çalışmada yerel yönetimler ve eğitim hizmetleri ilişkisi incelenmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde yerel yönetimler kavramsal çerçeve içinde ele alınmıştır. Bu bölümde yerel yönetimler tanımlanarak tarihsel çerçevesi içinde konumu belirlenerek, genel özellikleri ve örgütsel yapısı irdelenmiştir.

İkinci bölümde bu yönetimlerin hizmet anlayışı kapsamı içinde, sosyal yapılarındaki ve hizmet algılamalarındaki değişikliklere değinilerek merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ortak hizmetleri olan sosyal yardım ve eğitim hizmetleri incelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise eğitim ve kültür işlevleri başlığında yerel yönetimlerin eğitim alanındaki rolü ve eğitim hizmetleri ele alınarak konu yasa kapsamında değerlendirilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. YEREL YÖNETİMLER VE GÖREVLERİ

Yerel yönetim örgütlerinin var olma nedeni, insanların bir arada yaşamaya başladığı tarihte, birlikte yaşamalarından kaynaklanan gereksinimlerini karşılama zorunluluğundan ortaya çıkmıştır. Özellikle büyük yerleşim bölgeleri dışında yaşamlarını sürdüren insanlar, öncelikle toplum yaşamında yasal düzenin aksamadan yürütülmesi için güvenlik sistemi ve düzenini düşünerek, birlikte yaşamaktan doğan gereksinimlerini gidermek için örgütlenmişler ve bu gereksinimlerini bizzat kendileri giderme yoluna gitmişlerdir. Ortaçağ döneminde merkezi gücün zayıflaması ile, insanların toplu olarak yaşamalarından doğan gereksinimlerini kendileri örgütlenerek gidermeleri giderek daha güçlü bir şekilde hissedilen bir zorunluluk olmuş ve kentlerde yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak üzere resmi örgütler oluşmaya başlamıştır. Daha sonraları ekonomik yönden önem taşıyan bazı kentlere hükümdar buyrukları ile, kent yaşayanlarına kendi kendilerini yönetme hakları verilmiştir.¹

Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez unsurunu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği, aynı ülkedeki demokratik yaşam düzeyi ile de yakından ilişkilidir. Yerel yönetimler, demokrasi bakımından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde işlerlik, verimlilik ve etkinliği sağlamada da gerekli örgütlerdir.² Yerel yönetimler gerek örgütlenme gerekse yasal sorumlulukları çerçevesinde, sosyal politikaların da başlıca uygulayıcılarından biri durumundadır. Yakından izlenmesinin bile çoğunlukla güçleştiği toplumsal değişim süreçleri ve insan yaşamına yansımaları, günümüzde çoğu hizmetlerin yerellik kazanması zorunluluğunu getirmekte, dolayısıyla insanların çeşitli gereksinimlerinin başlangıç noktası yerel yönetimler olmaktadır.

¹Metin Günday, “İdare Hukuku”, İmaj Yayıncılık, 3.b. Ankara, 1998, s.45

² Bilal Eryılmaz, “Kamu Yönetimi” Erkan Matbaacılık, 4.b. İstanbul, 1998, s.115

1.1.Yerel yönetim kavramı

Yerel yönetimler, “ulusal sınırlar içerisindeki değişik büyüklüklerdeki topluluklarda yaşayan insanların, ortak ve yerel nitelikteki gereksinimlerini karşılamak amacıyla kurulan ve hukuk düzeni içerisinde oluşturulmuş olan anayasal kuruluşlardır”.³

Yerel yönetimler devlet tarafından sunulan hizmetlerin etkinliğini arttırmak ve zamanla devletin büyümesiyle ilgili olarak yavaşlama olasılığını ortadan kaldırmak için kurulmuş örgütlerdir. Genel çizgileriyle birbirine benzer olmakla birlikte çoğu yazar ve araştırmacılar yerel yönetimleri farklı olarak tanımlamışlardır. Buna göre yerel yönetimler;

- İnsanların yaradılışları gereği bir arada ve gruplar halinde yaşamalarının doğal bir sonucu olarak oluşan toplumsal kurumlardır.⁴
- Yerel toplulukların ortak gereksinimlerini karşılamak, yerel, kültürel, ekonomik ve refaha ilişkin hizmetleri sağlamak için belli bir hukuk düzeni içine oluşturulan ve bu hizmetleri yasalar tarafından verilen yetkiler ile kendi sorumluluğunda yapan, insanı ve insan haklarını yerel demokrasinin esası olarak tanıyan, katılımcı ve çoğulcu demokrasi ilkelerini onaylayıp, işlevinde bu ilkeleri yaşatan, karar organları halk tarafından seçilen, yerel özgürlüğe sahip kamu tüzel kişilerdir.⁵
- Yönetimsel bazı görevlerin yürütülme yetkisinin, merkezi yönetime bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen bölge, il, belediye ve köy gibi, etkinlikleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlerdir.⁶

³ http://tr.wikipedia.org/wiki/Yerel_y%C3%B6netim erişim tarihi: 28.09.2012

⁴ Ömer Köse, “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, Sayıştay Dergisi, Sayı:52, Ocak-Mart, 2004, s.4

⁵ Selahattin Yıldırım, “Yerel Yönetim ve Demokrasi”, IULA-EMME Yayınları, İstanbul, 1993, s.3

⁶ Eryılmaz, a.g.e. s.66

- Merkezi yönetimin yanında yer alarak yan hizmetleri yürüten yerel özelliklere haiz hizmet birimleridir.⁷
- Belli bir bölgede yaşayan insanların, yerel, ortak ve uygar gereksinimlerinin karşılanması için oluşturulmuş tüzel örgütlerdir.⁸
- Belli hedeflere ulaşmak, belli ihtiyaçlara cevap vermek üzere, toplumların tarihi gelişimlerine paralel olarak oluşmuş ünitelerdir.⁹
- Bölge sakinlerine o yerleşim yerindeki topluluğun ortak ve genel yararlarını gerektiği şekilde koruyabilmek için, bahsi geçen yararları seçilen organlar aracılığıyla belirleme ve gereğini yapma konusunda verilen özgürlük sonucu oluşan örgütlerdir.¹⁰
- Halkın yönetime katılmasında ve yerel özellikteki kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkili olan, genel yönetim dışında ve tüzel kişilikleri bulunan örgütlerdir.¹¹
- Devletin, bir başka ifadeyle kamu yönetimi mekanizmasının bir parçası ve yerel sınırlar içinde yaşayan belde halkının faydalanabileceği yerel nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevli olan kurumlardır.¹²
- Yasalarla belirlenmiş yetkilere, özel bütçeye, personele, yerel topluluklar tarafından seçilen karar ve yürütme organlarına ve yönetsel bağımsızlığa sahip olan kamu tüzel kişiliğe sahip örgütlerdir.¹³

Yerel yönetimler, coğrafi bir gerekliliğin, bir geleneğin, bir sosyolojik nedenin bazen de tamamiyle politik bir amacın sonucu olarak ya da herhangi bir nedenle ortaya çıkabilirler. Ancak bir kez oluştuktan sonra kuruluş amaçları dışında da görevleri

⁷ Zerrin K Toprak, "Yerel Yönetimler" Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları 3.b. İzmir 1996 s.10

⁸ Nuri Tortop, "Mahalli İdareler" Yargı Yayınları, Ankara, 1994, s.12

⁹ Ruşen Keleş, "Yerinden Yönetim ve Siyaset" Cem Yayınevi, Genişletilmiş 2. Basım, İstanbul 1994 s.17

¹⁰ Halil Nadaroğlu, "Mahalli İdareler", Beta Yayınevi, 3.b. İstanbul 1986, s.26

¹¹ A.Şeref Gözübüyük, "Türkiye'nin İdari Yapısı", T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1.b. Ankara 1984, s.5

¹² TOBB, "Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu, TOBB, Ö.İ.K. Raporu, Yayın No, 303, Ankara 1996, s.4

¹³ Fahri Öztürk, "Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri", Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Yayınları 1, Ankara 1996, s.2

üzerine alırlar.¹⁴ Demokrasi açısından önemli olduğu kadar yerel hizmetlerin yürütülmesinde verimliliği ve etkinliği sağlamada da vazgeçilmez örgütler olan yerel yönetimler, tarihi süreç içerisinde özgürlük, eşitlik, katılma gibi değerleri yaşatan kuruluşlar olmuşlardır.¹⁵

Ülkemizde yerel yönetimler, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde:¹⁶

“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.”

1.2. Yerel Yönetimi Gerektiren Etkenler

Uluslar, klasik anlamda bölünmezliği olan, toplumun tamamını ilgilendiren güvenlik, savunma ve bu sistemlere ait hukuksal düzenin korunması, altyapıların oluşturulması gibi ortak gereksinimleri karşılama işlevlerini yaparken, yerel yönetimler yerel konumdaki kamusal mal ve hizmetlerin yerine getirilmesinde görev almaktadır. Yerel özelliklere sahip kamusal mal ve hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasındaki, yani devletin yerel düzeydeki hizmetlerin verilmesi işlevini yerel yönetimlere bırakmasındaki temel neden ise, bu örgütlerin merkezi yönetime göre hizmet üretimi ve paylaşımını, yerel halkın gereksinim ve istekleri doğrultusunda daha uygun ve daha verimli ve etkin bir düzeyde yerine getirebilecekleri olmasıdır.

Gerçekten, yerel yönetimlere yönelik hemen hemen tüm klasik kuramların odak noktasında, yerel kendi kendine yönetimin demokratik değerleri ve bu örgütlerin daha üst seviyedeki yönetimlere nazaran kamu hizmetlerini yerine getirmede daha etkin ve verimli olduğu düşünülmektedir. Bununla birlikte, bazı ülkelerde bu örgütlerin demokratik özellikleri ve etkinlikleri üzerinde odaklaşılırken, bazılarında ise yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde bir araç olarak görülmüşlerdir. Bir örnek vermek gerekirse, İngiltere’de 19. Yüzyıldan beri demokratik özelliğine rağmen yerel

¹⁴ Kemal Görmez, “Yerel Demokrasi ve Türkiye”, Vadi Yayınları, Ankara 1997 s.46

¹⁵ Bilal Eryılmaz, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması” Birleşik, Yayıncılık, İstanbul, s.121

¹⁶ <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm> erişim tarihi 15.09.2012

yönetimlerin ön plana çıkan niteliği, bu örgütlerin kamu hizmetlerindeki etkinliğini gösterebiliriz. Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini paylaştıran bir kuruluş olarak etkinliği, yirminci yüzyılda bu ülkede gerçekleştirilen tüm reformların ve 70'li yıllarda yapı ve işlevlerinde gelişen değişikliklerin temelini oluşturmuştur.¹⁷ Bu nedenle yerel yönetimlerin oluşumunda etkin olan unsurlar farklı olup bunların bazılarını sosyolojik, işlevsel ve politik unsurlar olarak ele almak mümkündür.

1.2.1. Sosyolojik Etkenler

Yerel yönetim, insanların doğasından ötürü birarada, gruplar halinde yaşamlarının bir sonucu olarak oluşmuş toplumsal bir örgüttür. Yerel ortak gereksinimlerin sağlanması için zorunlu ve yararlı olan işlerin yapılması gereği, politik, ekonomik ve toplumsal örgütlenme gereksinimi ve tarihsel gelenekler yerel yönetimlerin oluş nedenleri olarak sayılabilir. Yerel yönetimler halkın kendisinden beklediği bu görevlerini kamu yararı ilkeleri ve kamu hizmeti algılaması içinde, demokratik, çoğulcu ve insan haklarını ön planda tutan yöntemlerle kurumlandırılmış organları ve işlevleri yardımıyla gerçekleştirir.¹⁸

Halkın gündelik yaşamlarına yönelik olan sosyal ihtiyaçlarının sağlanmasında yerel ölçülerdeki örgütlenmelerin ulusal düzeydeki kurumlaşmadan daha fonksiyonel olduğu açıktır. Güvenlik ve kalkınma gibi daha uzun dönemli ve geniş içerikli ihtiyaçların sağlanmasında ulusal ölçek daha akla uygun bir kurumlaşma düzeyi olmakla beraber, ulaşım, sağlıklı barınma, içme suyu gibi gündelik yaşamı ilgilendiren uygar gereksinimlerin yerel örgütlenme kanalıyla sağlanmaya çalışılması, insanlık tarihi boyunca varlığını sürdüren bir olgu olmaktadır.

Hizmetlerin yerinden sağlanması hedeflenerek oluşturulan yerel yönetimlerin, kent ya da bölge sakinlerine en yakın yönetimler olarak yerel ortak gereksinimleri en iyi biçimde uygulayabilmeleri ve bunları hızlı ve verimli sağlamaları, merkezi yönetime

¹⁷ H.Yunus Ersöz, "Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği)" İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2000 s.78

¹⁸ Adalet Bayramoğlu Alada, "Yerel Yönetim ve Ahlak", Yerel Yönetimin Geliştirilmesi ve Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul, 1994, s.7

göre çok daha fazla mümkün olmaktadır. Diğer yandan yerel ölçülerdeki kurumlaşma, çoğunlukla merkezi örgütlenmenin de özünü oluşturmuş, halkın yerel yönetimlerde kazandığı deneyimler ve aldıkları yönetim kültürü, merkezi kurumlaşmanın geliştirilmesine de yardımcı olmuştur. Dolayısıyla yerel yönetimlerin ülkelerin çoğunda toplumun sosyal, politik, ekonomik ve kültürel açıdan gelişmesinde önemli etkilerinin olduğu inkar edilemez.

Aynı şekilde, kentlerin merkezi yönetim karşısında bağımsızlık kazanması ve yerel yönetimlerin oluşmasında, ekonomik gücün ve bu gücü elinde tutan sosyal sınıfların etkisinin önemi de bilinmektedir. Bu etki özellikle İstanbul gibi kültürel ve ekonomik etkinliklerin ve yabancıların yoğun olduğu Beyoğlu semtinde ilk belediyenin oluşmasında açıkça görülür. Meclis-i Mebusan'ın 1877'de yürürlüğe koyduğu Belediyeler Kanununu onaylamasından sonra belediyeler, yalnızca ekonomik yönden gelişmiş, belirli bir yatırıma sahip sınıfları içine alan, dış dünyaya açık ve ticaret örgütlenme ilişkilerin yoğun olduğu liman alanlarında kurulabilmiştir.

Günümüzde ise yerel yönetimi ön plana alan sosyal etkenler önemini gittikçe daha fazla arttırmaktadır. Küreselleşmenin en büyük sosyal olgusu olarak ele alınan kentleşme ve kent yapılaşma süreci, kent nüfusunun hızlı biçimde artışıyla birlikte, bu nüfusun özelliği ve bileşimini de gittikçe daha fazla değişime uğratmakta, özellikle büyükşehir alanlarının değişen demografik boyutu, yerel ihtiyaçları ve bunlara etkin biçimde yanıt verecek kurumsal yapılanmayı da derinden etki etmektedir. Özellikle ticaret ve endüstri yatırımlarının yoğunluk kazandığı metropoliten alanlarda yerel sorunların merkezden çözümü gitgide zorlaşmakta, bu sorunların yerinden çözümü gerekliliği doğmaktadır. Bu da yerel yönetimlerin gücünün ve işlevlerinin arttırılmasını zorunlu kılmaktadır.¹⁹

1.2.2. Demokratik Etkenler

Yerel özelliklere sahip kamu hizmetlerinin sağlanmasında yararlanan örgütlenme çeşitlerinden biri olan yerel yönetimler, görevleri ve nitelikleri dikkate

¹⁹ Acar Örnek, "Kamu Yönetimi" Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1998 s.83

alındığında yerel özellikli hizmetlerin yönetiminden daha geniş bir anlam kazanmakta ve demokratik boyutu ön plana alınmaktadır. Yerel yönetim literatüründe bu yönetimlerin etkililik değerinin yanı sıra, demokrasi başlığı altında toplanan özerklik ve katılım değerleri de önem kazanmaktadır.²⁰

Yerel yönetim organları halk tarafından seçilmektedir ve işlerliğinde halka yönelik sorumlulukları temel olarak alınmaktadır. Aynı zamanda seçmen bölge halkına karşı sorumlu olan temsilcilerin, yerel ihtiyaçlara duyarlı olması gerekliliği de kaçınılmazdır. Bunun yanı sıra yerel yönetimin, halka, yönetime katılımı teşvik amacıyla fazladan olanaklar sunmasından dolayı da özel bir yeri vardır. Bu tür çoğulcu katılım ise demokrasinin korunmasını sağlamak ve ülkenin, uzmanlaşmış yönetsel ve politik küçük bir kesim tarafından yönetilmesi zorunluluğunu ortadan kaldırmak yönünden de önem kazanmaktadır.²¹

Bir başka ifadeyle, yerel yönetimlerin, demokratik ortamın oluşmasında ve bu geleneğin yaşatılmasında oldukça etkin rolleri vardır. Devletin işlevsel yapısının tekelci sistemde toplanmasına engel olarak, bu gücün dengelenmesini sağlayarak, geniş tabanlı bir katılım işlevi ile de antidemokratik yapılaşmaları önlemektedir. Zira yerel yönetimlerin varlığı, merkezi yönetimin gücünün kısmen etkinliğini kaybetmesini sağlamaktadır. Politik dengeyi geliştirerek kamu politikalarına halk katılımını teşvik için büyük olanaklar sadece demokratik etkenlerle gerçekleşmektedir. Bu yönüyle yerel yönetimler özerkliği, serbestlik duygusunu ve toplumun gereksinimlerini sağlayacak etkinliklerde bulunarak da refah duygusunu geliştirirler.

Demokratik bir örgüt yapısına sahip olan yerel yönetimler özetle;

- Politik gücün, merkezi ve yerel yönetimler arasında dağıtılmasıyla, toplumda sağlıklı bir biçimde paylaşılmasını sağlayabilir,
- Halkın yönetime katılımı ve bu düzenin devamını sağlayabilir,

²⁰ Oya Çiftçi, "Yerel Yönetimlerde Temsil Belediye Örneği" TODAİE Yayını, Ankara 1989 s.6

²¹ Çiftçi, a.g.e. s.6

- Kamu hizmetlerinin duyarlı ve uygun olarak sağlanmasında önemli bir araç olabilir.

Bütün bu unsurlar yerel yönetimlerin demokratik yönetim için tartışılmaz bir konuma sahip olmasının ardındaki etkenlerdir.

1.3. Yerel yönetimlerin genel özellikleri

1982 Anayasası'nda belirtildiği gibi Türkiye'de yerel yönetimler, yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulmakta ve il özel idareleri, belediyeler ve köy idareleri olmak üzere üç yerel yönetim biriminden oluşmaktadır. Anayasanın getirdiği ilkeleri de göz önünde tutarak, yerel yönetim kuruluşlarının özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:²²

- Yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır,
- Yerel yönetim kuruluşları, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır,
- Yerel yönetim kuruluşlarının karar organları seçimle işbaşına gelirler,
- Yerel yönetim kuruluşlarının organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmelerine ilişkin denetim yargı yerlerince yapılır. İçişleri Bakanı, geçici bir önlem olmak üzere görevlerinden dolayı soruşturma ve kovuşturma açılan yerel yönetim organlarının veya organları oluşturan üyeleri görevden uzaklaştırabilir,
- Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri yasa ile belirtilir,
- Genel yönetimin, yerel yönetimler üzerinde, yönetimin bütünlüğünü sağlama, toplum yararının korunması amacı ile vesayet yetkisi vardır,
- Yerel yönetime, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır,

²²Şeref Gözübüyük, "Yönetim Hukuku", Seçkin Yayınları, Ankara, 1987, s.81

- Yerel yönetim kuruluşları, Bakanlar Kurulu'nun izni ile, aralarında birlikler kurabilirler,
- Büyük yerleşim merkezleri için yasa ile özel yönetim biçimleri getirebilir.

Yerel yönetimler uygulamada sosyal, politik ve ekonomik yapılarına göre ülkeden ülkeye farklılık göstermelerine karşın, birtakım evrensel özellikleri de içinde taşımaktadır.

1.3.1. Topluca Yaşama Birimleri Olmaları

Birarada, gruplar halinde yaşamak zorunda kalan insanlar, kendilerine uygun buldukları belirli bölgelerde yerleşip, ortak çıkarlarını korumak üzere kurumlaşmışlardır. Belirli bir alanda, bir toprak parçasında, topluca ve komşuluk ilişkileri içinde yaşayan insanlar, ortak gereksinimlerini sağlamak için; doğal karakteristik özelliklere sahip olan yerleşme bölgelerinin büyüklüğüne, yaşayanların nüfusuna göre değişen köy, il ve şehir olarak tanımlanan doğal yerleşme birimleri özelliğindeki topluluklar oluşturmuşlardır. Başlangıcı çok eskilere dayanan yerel yönetimler, devlet düşüncesinin oluşmasıyla birlikte gelişmiş ve devletin bir alt ünitesi olarak yerel gereksinimleri sağlamaya başlamışlardır.²³

18. yüzyıl'daki endüstri devrimini izleyen tarihlerde göçlerle ortaya çıkan kentleşme olgusunun vardığı boyutlar, toplum yaşantısı açısından oldukça büyüktür. Zira nüfusun önemli bir kısmının kentlerde yaşamaya başlamasıyla beraber, kente yönelik gereksinimler ve beklentiler artmış ve çeşitlilik kazanmıştır.²⁴ Bu gereksinimlerin sağlanmasında yaşanan zorluklar, çözümlenmesi gereken ekonomik, sosyal, ruhsal, teknik ve finansal açıdan bir çok sorunu beraberinde getirmiştir.

Endüstrileşmenin ortaya çıkardığı bir yapılaşma olan metropoliten bölgelerde hizmet sunma işlevini üstlenen yerel yönetimin yalnızca kendi alanında yerleşmiş sabit

²³O Pirlar, Tortop, N.; Başsoy, A. "Belediyeler ve İdari Vesayet", Ankara, TBD-KAV, 1995, s.14

²⁴Zeynel Bakıcı, "21. Yüzyılda Yönetimler Arası Mali İlişkiler", ÇYYD, XIII, Ocak 2004, s.24

nüfusa değil, aynı zamanda geçici nüfus olarak tanımlanan ve metropoliten alanlarda kısa süreli yerleşen nüfusa yönelik hizmet sunmak zorunda kalması bu sorunun çözümünü güçleştiren etkenlerdendir. Bu gereklilik eğitim, sağlık, kültür, eğlence ve ticaret gibi alanlarda verilen hizmetlerin metropoliten bölgede merkezi duruma getirilmiş olmasından kaynaklanmaktadır.²⁵

1.3.2. Yerel Ortak Hizmetleri Sağlayan Birimler Olmaları

Demokratik yaşamın temelini teşkil eden yerel yönetimler, halka hizmet verme hususunda ön planda olan, vatandaşların ana günlük gereksinimlerini sağlayan vazgeçilmez unsurlardır. Yerel hizmetlerin halka etkin ve hızlı bir şekilde sunulmasında ve bu hizmetlerden adaletli ve dengeli bir şekilde yararlandırılmasında oldukça etkin olan yerel yönetimler, yasalarla kendilerine verilen yetkileri kullanırlar. Yerel yönetimler hem insanlara kamu hizmeti veren hem de demokrasinin uygulanmasını sağlayan araçlar olma durumundadır. İnsana yönelik gereksinimlerin olanakların elverdiği biçimde sağlanması, geçmişte olduğu gibi bugün de toplumların en önde gelen sorunudur. İnsanların topluca yaşamaya başlamalarından dolayı temizlik, su, ulaştırma, kanalizasyon vb. gibi ortak hizmetlere gerek duyulmaktadır. Kamuya ait ya da yarı kamusal olarak tanımlanan bu gereksinimler, insanların bir arada yaşamaları nedeniyle oluşmaktadır.²⁶

Toplumların gelişmesiyle birlikte devletten beklenen hizmet beklentileri de artarak çeşitlilik kazanmaktadır. Bu hizmetler yerel ve merkezi yönetim örgütleri kanalıyla sağlanmaktadır. Bu nedenler hizmetler merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında dağıtılırken etkinlik ve verimlilik ilkesinden yararlanmak en uygun olan yöntemdir.²⁷ Yerel yönetimlerin verdiği hizmetlerde verimlilik ve etkinliğin yerine getirebilmesi amacıyla ilk olarak hizmet alanında ve nüfus büyüklüğü oranında optimal büyüklüğün saptanması gerekmektedir. Bu nedenle Avrupa ülkelerinin yanı sıra diğer

²⁵ Nadaroğlu, a.g.e. s.7

²⁶ Nadaroğlu, a.g.e. s.7

²⁷ İlhan Tekeli, “Türkiye’deki Belediyecilik Deneyiminin Genel Bir Değerlendirilmesi ve Yeni Model Arayışı” Yeni Belediyeciliğe Doğru, Ankara, Halkevleri Matbaası, 1982, s.315

ülkelerde de yerel yönetimlerde reformlaşmaya gidilerek yerel yönetimlerin sayısında büyük ölçüde azaltılma yoluna gidilmiştir.²⁸

1.3.3. Demokrasinin Gelişimine Etki Eden Birimler Olmaları

Batı Avrupa'da yerel yönetimlerin Ortaçağ döneminde merkezi yönetim organlarına karşı toplum tarafından oluşturulduğu, hükümdarlar ve güçlü yapıdaki monarşik devlet sistemlerine karşı demokratik değerleri kapsayarak kuruldukları ifade edilmektedir.²⁹ 19. yüzyıldan sonra yerel yönetimlerin işlevleri oldukça arttırılmıştır. Ülkelerin bazılarında bu tür yönetimler bir kalkınma aracı olarak görülürken, bazılarında ise demokrasinin temeli sayılmışlardır.³⁰ Gelişmiş ülkeler yerel yönetimlerin demokratik özerkliğin en iyi şekilde sağlanabileceği birimler olduğunun önemini kavrayarak, halkın demokrasi hakkında bilgilenebilecekleri en uygun yöntem olduğunun farkına varmışlardır. Dolayısıyla yerel yönetimler hem kişilere kamusal hizmetleri veren hem de demokrasinin uygulanmasının sağlayan birimler olmaktadır. Daha geniş bir ifadeyle, bir yönden demokrasinin yerel düzeyde gelişmesini ve yerleşmesini hedefleyen küçük ölçülerdeki demokrasi üniteleri olmakla beraber, yerel alandaki önceliklerin saptanmasına; bölge halkının çıkar ve isteklerinin yerine getirilip savunulmasına yönelmiş en geçerli ölçekteki birimlerdir.³¹

Günümüzde yerel yönetimler ile demokrasi arasında sıkı bağlar olduğu, tüm dünya kamuoyu tarafından onaylanan hususlardan olmaktadır. Tüm ülkelerde yararının inkar edilememesine karşı hiç bir ülkede bu örgütlere demokratik bir ülkede olduğu kadar gerçek bir gereksinim duyulmamaktadır. Yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini yerine getirme işlevleri dışında yerel özerkliği koruma gibi önemli bir fonksiyonu da bulunmaktadır. Demokratik alışkanlıkların ve uygulamaların kaynağını oluşturan bu yönetimlerde, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde yürütülmesinin yanı sıra, bireylere refah dolu bir yaşam sağlamasını da kolaylaştırır. Yerel yönetimler yönetenlerle

²⁸S.H Akdede,.; Acartürk, E. "Türkiye'de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu", ÇYYD, XXIV, Temmuz 2005, s.7-8

²⁹İlber Ortaylı, "Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği", İstanbul, Hil Yayın, 1985, s.63

³⁰ Görmez, a.g.e. s.46-47

³¹Nihat Falay, "Kamu Hizmeti ve Yerel Yönetimler İlişkisi" I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı, 18 Mart Üniversitesi Biga, İİBF, 6-7 Haziran 2003

yönetilenler arasında daha sıkı ve etkin ilişkiler geliştirerek, vatandaşların politik sorumluluk duygularının gelişmesine katkıda bulunurlar. Dolayısıyla yerel yönetimler, seçimlerle göreve gelen organları kanalıyla demokrasinin yer etmesine katkıda bulunan, politik bir okul fonksiyonunu da yürütürler.³²

1.4. Yerel Yönetim Türleri

Ülkelerin bazılarında kamu hizmetleri bir taraftan devlet tarafından verilirken, diğer taraftan da il, köy ve belediye gibi tüzel kişiliği olan örgütler, yerel özelliklerdeki hizmetleri sunarlar. Bu örgütler, yaptıkları işlevler ve yapıları dolayısıyla, birtakım kurallar ve yasaklar koyduklarından devlete benzemektedirler. Ayrı bütçeleri ve gelir kaynaklarına sahip olup, devlet gibi güvenlik görevlerini de yerine getirirler. Devletin yasama ve yürütme organlarında olduğu gibi karar, görüşme ve yürütme organlarına sahiptir. Örneğin ülkemizde köy ve belediyelerin güvenlik görevini üstlendikleri gibi, belediye başkanı ve muhtar gibi yürütme organları ile belediye meclisleri ve köy ihtiyar kurulları gibi karar organları da bulunmaktadır.³³

Yerinden yönetim örgütleri devlete nazaran daha sınırlı bir alan üzerinde hizmet verirler ve devletin kontrolü altında bulunurlar. Yerel yerinden yönetim örgütlerinin yetkileri, yapıları ve kurumları ile çalışanlarının atanma yöntemleri devlet tarafından uygulanmaktadır. Örneğin köy muhtarının görev ve yetkileri ile köyün diğer organları belediye başkanı tarafından, belediye meclisi ve encümenlerinin kuruluş ve işlevleri ise devlet tarafından yasalarla düzenlenir.

Yerel yönetim organlarının oluşturulması, işlevleri, hukuksal yapısı ve sundukları hizmetlerin özelliklerinin yanı sıra buldukları bölgenin büyüklüğü gibi ölçütlere göre farklı biçimlerde de sınıflandırılabilirler. Bu örgütleri sınıflandırmada ana eylem noktasını yönetsel ve işlemsel farklılıkların oluşturduğu görülmektedir.

³²Abdülkadir Aksu, "Belediyelerin Yetkilerinin Budanması" Yeni Türkiye, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Mayıs-Haziran 1995, s.413

³³Nuri Tortop, "Yerel Yönetimler Maliyesi" TODAİE Yayını, No.263, Ankara 1996 s.3

1.4.1. Yönetimsel Yerinden Yönetim

Yönetimsel yerinden yönetimde yasama ve yargı güçleri merkezde toplanmıştır. Yerel örgütlere sadece yürütmeye yönelik bazı yetkiler tanınmıştır. Yerel yönetim, yerel yönden ve hizmet yönünden yönetim olarak iki şekilde incelenmektedir. Yer yönünden yerel yönetim örgütleri topluca yaşamaktan kaynaklanan ortak özellikli yerel gereksinimlerin sağlanması için etkinlik gösterirken, hizmet amaçlı yönetim örgütleri ise sundukları hizmete bağlı olarak o hizmetin teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren karmaşık yapıdaki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik gösteren örgütlerdir.³⁴

1.4.1.1. Hizmet Yönünden Yönetim

Hizmet amacıyla kurulmuş olan bu tür yönetim örgütleri, uzmanlık ve teknik bilgiyi gerektiren işlevlerin ve hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi yönetim dışında bu hizmetleri veren ve uygulayan özerk örgütlerdir. Bu tür yönetim ise, merkezin dışındaki bağımsız kuruluşlar tarafından uygulanması olmaktadır.³⁵ Bu kurumlar ülkenin hemen hemen bütününe yönelik hizmet sunabildikleri gibi belirli bölgesine ya da bazı kesimlerine hizmet götürebilmektedirler. Bu örgütlerin kendilerine göre bütçeleri ile ayrı ve bağımsız yönetimleri vardır. Sosyal güvenlik örgütleri, ticaret ve sanayi odaları ve üniversiteler bu kuruluşlara örnek olarak gösterilebilir.

Teknik özelliklere sahip kamusal mal ve hizmetlerin sunumu için kurulan ve yönetimsel özerkliğe sahip olan bu kuruluşlar; bir meslek, bir alan veya bir yere ilişkin özerk ve egemenlik yetkilerini üstlenmeyerek, yetkilerini kanunlar çerçevesinde uygulayan örgütler olmaktadır. Merkezi yönetimin yerel yönden yönetim kuruluşlarında olduğu gibi hizmet amaçlı yönetim örgütleri üzerinde de kontrolü söz konusu olmaktadır.

1.4.1.2. Yerel Yerinden Yönetim

Yerel yerinden yönetimler, belirli bir bölgedeki topluluk esas alınarak ve bu topluluğun yerel özellikteki gereksinimlerinin sağlanması amacıyla kurulan yönetimsel

³⁴Ruşen Keleş, "Yerinden Yönetim ve Siyaset" Cem Yayınevi, Genişletilmiş 5. Basım, 2006, s.23

³⁵ Keleş, a.g.e. s.13

bağımsızlığı olan örgütlerdir. Bu tür yönetimlerde belli bir kesimdeki topluluğun seçtiği ve temsil ettiği yönetim organlarının bağımsızlığı söz konusu iken, hizmet amaçlı yönetimde hizmete yönelik bağımsız söz konusu olmaktadır. *Mahalli Adem-i Merkeziyet* diye de tanımlanan yerel yeniden yönetim şeklinde ise, bir yerde yaşayan halkın ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını gerektiği şekilde sağlayabilmek ve bunları kendi organları aracılığıyla uygulayabilmek için tanınan özerklik anlaşılmaktadır.

Ancak bu konuda politik anlamda yerel yönetim ayrımı yapıldığı da olmaktadır. Bir yerel yönetimi anlatabilmek için o yönetimin gerek yasal gerekse coğrafi yönden içine alan ve tek özekte toplanmış yasama, yürütme ve yargı gücünü elinde tutan bir merkezi yönetimin olması gerekmektedir. Bu yetkilerin bir kamu tüzel kişiliğine verilmesi durumu ise bir merkezi yönetime bağlı olana tüzel kişiliğin özerk ve merkezden bağımsız bir tüzel yapısı oluşturmasını belirtir. Bu tür bir oluşum ise politik, yönetsel ve finansal anlamda bir merkezi yönetim dahilinde olan yönetimin bu yetkilerle yerel durumundan ayrılarak merkez statüsüne geçmesini ifade eder. Bu da farklı bir politik rejim ve oluşumdur. Bu durumda önce yasal düzenleme yetkisine haiz yasama ve buna göre yönetsel, finansal ve hukuksal düzenleme yapma yetkisi özgür olarak uygulanmakta ve özerkliği ifade etmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin anayasal anayasanın 123. maddesine dayanmaktadır. Buna göre,³⁶

“Madde 123.- İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.”

Anayasa mahkemesi kararları çerçevesinde oldukça açıklık getirilmiş olsa da bazı siyaset bilimcileri yerel yönetim uzmanları, bu kavramın kapsamını anayasal kapsamdan daha geniş yorumlamaktadırlar. Buna göre merkezi yönetimin yerel örgütlerini de adem-i merkeziyet (*decentralization*) olarak tanımlanan yerinden yönetim uygulamasının bir sonucu olarak görülmekte ve bunlara yerinden yönetim örgütlerinin

³⁶ T.C. Anayasası, <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm> erişim tarihi: 25.09.2012

başlığı altında yer vermektedirler. Bu araştırmacılar, adem-i merkeziyetin diğer çeşidinin asıl anlamda adem-i merkeziyet olduğunu (*devolution*) savunmaktadırlar.³⁷

1.4.2. Politik Amaçlı Yerinden Yönetim

Politik amaçlı yerinden yönetim; politik gücün merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dağıtılmasını temel alan, devlet organlarının bütünlük oluşturmadığı bir yönetim şekli olmaktadır. Yasama, yürütme ve yargı yetkilerinin paylaşım ve kademelerine göre farklı devlet sistemleri bulunmaktadır. Bunların içinde cumhuriyet, eyalet, kanton ve federe devlet gibi ayrı yönetsel boyutlardan oluşan; yönetsel yetkilerle birlikte belirli ölçüde yasama ve yargılama yetkilerine sahip devletler bulunmaktadır. Bu tür yerinden yönetim sistemi federal devlet yapısını da oluşturmuştur. Federal sistemlerde devletlerin uluslararası alanda temsil yetkileri olmamakta, bu yetkiyi devlet kendisi için kullanmaktadır. Bu devletlerin yasama ve belirli alanlarda yargı yetkileri bulunmaktadır.³⁸

Federalizm dar anlamda siyasi sistemlerin devamlılığı için gerekli koşulları hazırlayan politik bir bütünleşmeyi vurgularken, geniş kapsamda ise politik bir eylem yöntemi olarak ele alınmaktadır. Bu eylem şekli, herhangi bir politik dizgeyi yaşama getiren belirli yapıdaki ortaklaşa ilişkileri gerektirmektedir. Başka bir ifadeyle federalizm; politik ya da yönetsel gücün, anayasa tarafından yönetsel yetkilerle merkezi ve alt yönetsel birimlere ayrıldığı ve her ikisinin de birincil yetkilerin sağlandığı bir bütündür.³⁹

Federe devletler kapsamında yer alan yerel yönetimler, büyük bir ölçüde devlete ya da eyaletlere bağımlı olmaktadır. Federal devlet sisteminde yer alan devletlerde, eyaletlerin yargı, yasama ve yürütme hususunda özgürlükleri olmasına rağmen, yerel yönetimler bu haktan asla yararlanamamaktadırlar. Zira bu politik güçler, hem federal

³⁷ Keleş, a.g.e. 1994 s.11

³⁸ Eryılmaz, a.g.e. s.67

³⁹Mustafa Şahin, "Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimler" Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Sayı 1, Cilt: 8, Sayı: 2, 1999 s.128

hem de üniter devlet sistemlerinde, egemenlik hakkını elinde bulunduran federal devlet ya da eyaletler gibi üst organlar tarafından kullanılmaktadır.

Alt coğrafi birimlerden olan yerel yönetimler, sadece egemen veya yarı egemenlik sistemin bir parçası olan devlet ve eyaletlerin belirli alanlarda yaşayanlara kamu hizmeti götürülen ve egemenlik hakları bulunmayan ünitelerdir.⁴⁰ Kararların bağımsız olarak alınması yetki alanları yalnızca belirli konular üzerinde olmakta ve bu mutlak bir süreci belirlememektedir. Bu dağıtım sistemi yönetimler arasında bazı uygulama ve düzenlemeleri zorunlu hale getirdiği gibi işlevsellikle de ortak düzenlemeleri de gerektirmektedir. Bu devlet sistemine örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri'ndeki *eyaletler*, İsviçre'deki *kantonlar* ve Almanya'daki *land*'lar örnek olarak gösterilebilir.

1.5. Türkiye'de Yerel Yönetim Birimleri

Batı ülkelerinde yerel yönetimlerin ilk olarak kuruluşları, feodal toplum düzeninin bir parçası olarak gelişen burjuva sınıfının kent yönetimine el atarak söz sahibi olma arzuları ve bu yönde verdikleri çabalara dayanırken, Osmanlı toplumunda batı ülkelerinde olduğu şekliyle ortaya çıkışları Tanzimat döneminde oluşturulan yönetsel tarzdaki reformlarla meydana gelmiştir. Toplumsal dinamiklerin gerektiği şekilde etkin olmadığı Osmanlı toplumundaki oluşum sürecinden sonra özellikle Cumhuriyet dönemi boyunca bu örgütlerin batı örneklerine uygun yapı ve güce uyarlanması süreci ve bu sürecin oluşturduğu tartışmalar da yaşanmıştır. Dolayısıyla yerel yönetimlere güven hususunda ciddi endişeler, batıdaki örneklerinde var olan vesayet ve yetki genişliği gibi araçlarla yok edilmeye çalışılmıştır. Zaten günümüz yerel yönetimler reformu doğrultusunda süregelen tartışmalar da bunu doğrular niteliktedir. Bu tartışmalar, reform konusunun gündeme geldiği 1960 sonrası sonrası, çoğu sempozyum, araştırma ve makale yazılarına aksetmiş ve günümüze kadar yerini korumuştur.⁴¹ Ülkemizde yapılan anayasalar, yerel yönetimleri özerkliği dizgesini bütünüyle benimsemiş olmasalar bile, özellikle Cumhuriyet sonrası dönemde kısmen de

⁴⁰ Keleş, a.g.e. 1994, s.57

⁴¹ Güler, B. Ayman "Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu", Amme İdaresi Dergisi, C.26, S.1, Mart 1993

olsa bağımsız bir yapı geliştirmeye çalışmış ve yerel yönetimlerin asıl gelişimi ve ortaya çıkması Cumhuriyet rejimi ile mümkün olabilmıştır.

1.5.1. Tarihsel Gelişimi

Türkiye'deki yerel yönetimlerin ortaya çıkış tarihi, batıdaki ülkelere oranla oldukça yenidir. Dolayısıyla ülkemizde batılı anlamda köklü bir geçmişe ve batı tipi bir yerel yönetim sistemine sahip olduğu söylenememektedir.⁴² Tarihsel süreç içerisinde yerel yönetimler devletlerle beraber ortaya çıkmıştır. Tanzimat'tan önceki döneme bakıldığında Osmanlı devletinde kamu hizmetleri ilmiye sınıfından olan kadılara bırakılmıştı. Kadı sadece kentin değil yakın köy ve kasabaların da mülki amiri ve yargıci olmaktaydı⁴³ Tanzimat'a kadar şehir yönetimindeki bir diğer etkili kurum ise vakıflardır. Vakıflar; hastane, sebil, yurt gibi işleri yürütme görevini üstlenmişlerdi. Padişahlar, vezirler ve halkın kent ve ilçelerdeki vakıflar kanalıyla yaptırdıkları hastane, çeşme, hamam, imarethane gibi örgütler dönemin bayındırlık ve sosyal hizmetlerini yerine getirmişlerdir. Osmanlılarda belediye yönetimlerinin kurulması reform eylemlerinin genel özelliği içerisinde değerlendirilmelidir. Osmanlı kentlerinin alt yapı kuruluşlarının ve kamuya yönelik hizmetlerinin düzensizliği ile her türlü ekonomik ve kültürel etkinliklerin gelişmesini engelleyecek olan örgütsüz olma durumları yöneticileri uğraştıran sorunlardandır.⁴⁴ Bu durumun nedenleri ise şöyle sıralanabilir:

- Daha çok tarıma dayalı, kapalı, hiyerarşik, girişimciliğin olmadığı, fikirlerini açıkça söylemekten ya da eleştirilmekten kaçınan bir toplumsal yapı,
- Her türlü yerel hizmeti vakıflara, tekkelere ve zaviyelere vermiş bir toplum,
- En küçük ve basit hizmetleri bile devletten bekleyen bir anlayış olmaktaydı.

⁴²Bilal Eryılmaz, "Yerel Yönetim Sendromu", Yeni Türkiye (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Mayıs-Haziran 1995 s.

⁴³ a.g.e. s.199

⁴⁴ Ortaylı, a.g.e.

1838 Ticaret Anlaşması'nın ardından 1839 yılında Tanzimat Fermanı ilan edilmiş ve batı ile ilişkiler daha gelişmiştir.⁴⁵ Yerel yönetimlerin ilk örnekleri de bu zamanlarda görülmüştür. Bu döneme gelinceye kadar Osmanlı İmparatorluğu'nda öncelikle ulusçu ve ayrılıkçı görüş akımları gibi politik tartışmalara sıcak bakılmamış, riskli görülmüştür. Buna bağlı olarak da merkezîyetçi yapıyı zayıf düşüren yerel kuruluşlara şüpheyle bakılmıştır.⁴⁶

Batılı devletler, ekonomik etkinliklerini kolayca yürütebilmek için Osmanlı liman şehirlerinin iyileştirilmesi ve yenilenmesi için baskı yapmaktaydılar. Osmanlı İmparatorluğu'nda resmi hale gelmiş bir yerel yönetim konumunun ancak merkezîyetçi sistemin yerleşme gereği ve özellikle de azınlıkta kalan birimlerin politik katılımı ve etnik haklarını almaları yönünde dış devletlerin yaptığı baskılar sonucu oluştuğu da belirtilmektedir.⁴⁷ Dolayısıyla ilk düzenli belediye 1858 yılında, İstanbul'un liman ve iş bölgesi olan Beyoğlu-Galata'da Altıncı Belediye Dairesi unvanıyla kurulmuştur. 1854'te kurulan Şehremaneti'nin ardından daha çok yabancıların yaşadığı liman bölgelerinden olan Galata ve Beyoğlu'nda kurulan bu örgüt buradaki belediye işlerinin yürütülmesi amaçlanmıştır.⁴⁸ İstanbul Şehremaneti'nin amacı ise; "kent'in yerel nitelikli hizmetlerinin, devlet işlerinden ayrılıp öncelikle belirli bir organın yetkisi ve görevi sayılması ayrıca tek elde toplanması" olarak belirlenmişti. Bu açıdan şehrin bakımı ve korunmasına yönelik işlevler şehremanetine verilmişti.⁴⁹

İstanbul belediyesinin oluşturulması, diğer yerel bölgelerde belediye kurulması çalışmalarında önemli bir yere sahiptir. 1855 ve 1876 yılları arası Kanun-i Esasi ile belediyelerin kurulma süreci olmaktadır. Dersaadet Belediye Kanunu daire meclislerini halkın seçmesini öngörmüş ancak uygulamada yeterli olamamıştır. 1868 yılında çıkarılan "Dersaadet Belediye Kanunu" ve 1877'de "Vilayet Belediye Nizamnamesi" ile de İstanbul dışındaki belediyeler düzenlenmiştir.⁵⁰ Bu kanunların yürürlüğe girmesiyle, İstanbul Şehremaneti'nde olduğu gibi , İstanbul dışında da 1930 tarihine

⁴⁵ Akdemir Ulusoy, A.; T. "Mahalli İdareler", Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006, s.136

⁴⁶ Güler, a.g.e. 1993 s.15

⁴⁷ İlber Ortaylı, "Türkiye İdare Tarihi" TODAİE Yayınları, Ankara, 1979 s.26

⁴⁸ Oya Çiftçi, "Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği", Ankara TODAİE Yayınları, No: 226, 1989 s.59

⁴⁹ İlber Ortaylı, Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 2000 s.147,

⁵⁰ Ortaylı, (2000) a.g.e. 295

kadar uygulanacak bir yapı getirilmiştir. Vilayet Belediye Kanunu ise bu yapının İstanbul dışındaki örgütlenmesinin yasal temelini oluşturmaktadır. Seçimle iş başına gelen ve üyelerinin sayısı 6-12 arası değişen bir belediye meclisi ve belediye meclisinin üyeleri arasından hükümetin atadığı bir belediye başkanı ile belediyelere tüzel kişilik kazandırılmış ve yeni yetkiler verilmiştir. Özellikle 1877 Belediye Kanunu ilk defa olarak tek kademeli seçim getirmekte ve bunun gizli oy açık sınıflandırma temeline dayandığını belirtmekteydi. Hiç kuşkusuz bu düzenleme Türk Belediyecilik tarihi yönünden önemli bir gelişmedir.⁵¹

Özellikle Tanzimat döneminden sonra başlayan adem-i merkeziyet tartışmaları ortaya çıkmış olsa da, devletin merkeziyetçi yapısı Cumhuriyet dönemine kadar ağırlığını hissettirmiştir. Yerel yönetimlerde modernleşme 1920 yılından başlayarak gelişmiştir. Türk Anayasa tarihinde yerel yönetimlere en çok önem verilen anayasa olarak kabul edilen 1921 Anayasası'nın yürürlükte olduğu kısa dönem içinde yönetim ile ilgili ilkelerin uygulamaya geçirilemediği görülmektedir. Ancak yerel demokrasiye katkı anlamında bir yerelleşme gayretinin bilinçli bir uygulamasından bahsedilmese de, dönemin yerel yönetim uygulamalarına örnek olacak çabaların yer aldığı da bir gerçektir. 1921 Anayasası'nda yerel yönetimlerin özerkliği ve yerel görevler birincil nitelikte kabul edilmişti. Ancak adem-i merkeziyet içerikli olarak tanınmakla beraber uygulamaya geçirilememiştir. Dolayısıyla 1924 Anayasası ile tekrar, 1876 Anayasası'nın prensipleri kabul edilmiştir. 1876, 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında adem-i merkeziyet düşüncesi gitgide yayılırken, yerel yönetimler konusunda düzenlenen yasal uygulamalar zamanla merkezi yönetim yararına değişmiştir.⁵²

Osmanlı Devleti dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle beraber değişikliğe uğramadan aynı şekilde sürmüştür. Cumhuriyet döneminde belediyeciliğin öncülüğünü ise devletin yeni başkenti olan Ankara yapmıştır. Belediyecilik anlayışı, çağdaş bir şehir yaratmakla beraber, düzeni gerçekleştirme ve koruma doğrultusunda oluşturulmuştur. 1924'te çıkarılan "Ankara

⁵¹ Ortaylı, (2000) a.g.e. s.190

⁵²Halil Ünlü, "Yönetimler Arası İlişkiler" Başbakanlık TOKİ, İULA EMME, İstanbul 1993 s.53

Şehremaneti Kanunu”na göre belediye, hükümet tarafından atanacak bir başkan ve seçimle oluşacak bir meclis tarafından yönetilecekti.⁵³

1930’lı yıllarda belediyeçiliğe yönelik pek çok yasa çıkarılmıştır. Çıkarılan bu yasalar uzun süre Türk belediyeçiliğini düzenleyen temel kanunlar olma niteliğini taşımışlardır. Osmanlılar döneminden Cumhuriyet’e kadar gelen örgütlerden biri olan belediyelerle ilgili olarak Cumhuriyet döneminde yapılan ilk düzenleme, 1930 yılında kabul edilen 1580 Sayılı Belediye Kanunu’dur.⁵⁴ Bu kanunla Büyükşehir belediyeleri ile ilgili farklı bir yapılanma planlanmıştır. Bu yasa ile hızla şehirleşen ülkemizde belediyelerin kentleşmeye, bayındırlığa önem vermelerini sağlamak hedef tutulmuştur. Yasa ile belediyelere halkı katılım, demokratikleşme ve yönetim sürecine katılım konusunda eğitime görevi verilmiştir.⁵⁵ Aynı zamanda belediye meclis üyelerinden birinin ya da meclis dışından seçilme yeterliliği olan bir kişinin belediye başkanı olarak seçilebilmesine olanak sağlanması Türk belediyeçilik sistemine getirilen ön önemli bir yenilik olmaktadır. Bu kanuna göre vatandaşların belediye organları seçimlerine katılmaları, yönetim ve denetim organlarında görev almaları özendirilmekte, bunun hak ve sorumluluk olduğu belirtilmektedir.⁵⁶

1930-1945 yılları arasındaki dönemde belediyelerin sayısı hızla artış göstermiştir. Kamu kaynaklarının kırsal bölgelerden kent alanlarına geçirilmesinin hedef tutulduğu bu dönemde belediyeler, bu amacı gerçekleştirmek için önemli unsurlardan biri durumuna geçmiştir.

1945-1960 tarihleri arasındaki dönem ise yerel yönetimler alanında geniş kapsamlı düzenleme ve uygulamaların yapılmadığı sadece mevcut yapı üzerine bazı düzeltmelerin uygulandığı bir zaman dilimi olmaktadır. Ancak bu dönemde en çok dikkati çeken nokta artık çok partili yaşama geçilmesinin Türk politikasında görülmesi başlanması ve kamu yönetimi için önemli bir adım olmasıdır. Zira bu dönemde kamu

⁵³ Adalet Alada, “Dünden Bugüne Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Seçimleri Üzerine Notlar”, Kent Gündemi, Ocak 2004, s.22

⁵⁴ Bilal Eryılmaz, “Kamu Yönetimi” Erkam Matbaası, İstanbul 2004, s.136

⁵⁵ Bilal Eryılmaz, “Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.11, S.3, Temmuz 2002, s.8

⁵⁶ Arif, Erençin, “Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu” Yerel Yönetimler Kongresi Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İ.İ.B.F. Yayını, 2004, s.59

alanındaki gelişmeler günümüze kadar sürmüştür. Belediyelerin sorunlarını, isteklerini ilk kez ortak bir konuma taşımamasından dolayı önemli bir yer edinen Türk Belediyecilik Derneği de bu dönemde kurulmuştur. Ayrıca 1946 tarihinde yapılmış olan değişiklik ile, bir hafta süren belediye meclisi üyelerinin seçimi bir güne indirilmiştir. Bu suretle seçim güvenliğini sağlamak daha kolay olmuştur. Bütün bu değişikliklere karşın, belediye başkanlarının atanarak görevi alması yöntemi değiştirilmemiştir.⁵⁷

1960 sonrası dönemde yerel yönetimler alanındaki en önemli gelişme 1961 anayasası olarak görülmektedir. 1961 Anayasası ile, atanmış belediye başkanlığı kaldırılarak, belediye başkanının halk tarafından seçilmesi ilkesi konmuştur.⁵⁸ Anayasada idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı da belirtilerek (md.112) yerel yönetimler güçlenme yönünde ilk adımı atmıştır. Planlı dönemde yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini hedefleyen en önemli girişim MEHTAP (*Merkezi Hükümet Teşkilat Araştırma Projesi*)'dir. Bu projede, merkezi örgütler ile merkezi hükümet sisteminin yerel yönetim ve taşra birimleri arasında görev paylaşımı, yerel yönetimlerin yetkileri, kaynakları ve örgütlenmesi konuları önem kazanmaktadır. Projeye birlikte 'İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu' kurulmuş ve komisyon araştırmasındaki kararlara uygun olarak büyükşehirler, şehirler ve kasabalar olarak örgütlenmesini öngörmüştür.⁵⁹ 1970 ve özellikle 1973 sonrası dönemde belediyecilik daha da güçlenmiş ve halkın yerel yönetimlere katılımı arttırılmaya çalışılmıştır. Bu dönemde şehirlerin sosyo-ekonomik yapılarının da giderek değiştiği görülmektedir. Ayrıca bu yıllar, kentleşme yaşamının hızla yaygınlaştığı, köyden kente göçlerin arttığı ve belediyeciliğin önem kazandığı bir dönem olmaktadır. 1970'lerden itibaren özellikle büyükşehir belediye başkanları kendi partileri üzerinde söz sahibi olmuşlardır. Bu durum ise halkın isteklerinin daha çok göz önünde bulundurulmasını, katılımcı ve demokratik bir yapı oluşmasını sağlamıştır.

⁵⁷İlhan Tekeli, "Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi", Ed .Ergun Türkcan, Ankara, 1978, s.128-128

⁵⁸ a.g.e. s.190-191

⁵⁹Ruşen Keleş, "Yerinden Yönetim ve Siyaset" 4.Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 414

Ancak hükümetler bu duruma, özellikle de muhalefet partilerin elinde olan belediyelerin gelir kaynaklarını keserek tepki vermişlerdir.⁶⁰

1945 ile 1980 yılları arasında kalan dönem yönetsel reform dönemi olarak kabul edilirken, 1980 sonrası dönem ise yapısal uyarılama dönemi olarak incelenmiştir. 1930-1980 dönemi, Türk belediyeçiliğinin yeniden yapılandırıldığı ve hukuksal temellerinin atıldığı bir devre olmaktadır. Dönem boyunca belediye hizmetlerinin geleneksel yöntemlerle verildiği görülmektedir. Yaklaşık 50 yıl süren dönem boyunca temel olarak 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu yürürlükte kalmıştır. Bu kanunda farklı tarihlerde değişiklikler yapılmakla beraber temelinde aynıdır. Belediyelerin görev ve yetki alanının farklı uygulamalara olanak verecek şekilde geniş tutulması belediye hizmetleri alanında radikal değişikliklere gidilmesini engellemiştir.⁶¹ 1980’li yıllardan başlayarak Türkiye’de liberalizm akımı başlamıştır. Kamu yönetiminde de özerk düşünceler ön plana çıkarılmıştır. Yerel yönetimler mali yönden güçlendirilerek, özellikle belediyelerin yetkileri arttırılmıştır.⁶² Belediyeler yönünden bu yıllar yeni bir belediyeçilik anlayışının başlangıcı olmuştur. Bu dönemde büyükşehirlerin yakınlarındaki yerleşim bölgelerinin ana belediyelere bağlanmasına yönelik düzenlemelerle bu şehirlerin çevrelerinde oluşmuş olan belediyelerin çoğu tek bir belediye haline getirilmiştir.

1982 Anayasası’nın 127. maddesine dayanarak büyük kentlerdeki hızlı nüfus artışı sonucu yerel yönetimlerin karşılaştığı sorunlara çözüm amacıyla çıkarılan 3030 sayılı kanunla, büyükşehirlerde iki aşamalı bir yerel yönetim sistemi kurulmuştur.⁶³ Bu dönemde yerel yönetimler açısından bir diğer gelişme de, özerk, güçlü, katılımcı ve demokratik bir yerel yönetim sistemini öngören Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın (AYYÖŞ) kabul edilmesidir.⁶⁴ Türkiye, 20.09.1988 gün ve 88/13296 sayılı kararı ile bazı çekinceler koyarak Şartı imzalamıştır. 1998 yılında Türkiye ve Ortadoğu

⁶⁰ Veysel K Bilgiç., “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1, Ed. H. Özgür; M. Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, s.203

⁶¹ Kemal Görmez, , “Yerel Demokrasi ve Türkiye”, Vadi Yayınları, Ankara 1997, s.103

⁶² Görmez, a.g.e. s.103

⁶³ Torlak, S.E.; Sezer, Y. “Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme” içinde Yerel Yönetimler üzerine Güncel Yazılar-I Reform, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005, s.90-91

⁶⁴ H. Gül.; M Aktel., “Tarihsel Bir Bakış Açısıyla Kamu ve Yerel Yönetimler Reformu”, Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma, Yerel Yönetimler Kongresi, 3-4 Aralık, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 2004, s.83

Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA Projesi)'ni hazırlamıştır. Daha katılımcı yerel yönetimler oluşturma çalışmalarına yardımcı olan araştırma, gerekli düzenlemeler için önemli bir adım olmuştur.⁶⁵ Hazırlanan bu rapora göre; yerel yönetimlerde demokrasiyi, katılımı güçlendiren, halkın denetim olanağı bulabildiği, yeterli öz kaynak ve olanaklara sahip yerel yönetimlerin ideal olan yönetimler olduğu belirtilmektedir.

2000'li yıllar ise yerel yönetimler için reform yılları olmuştur, bu yıllarda yeniden yapılanma süreci hızla artış göstermiş, Avrupa Birliği süreci temel bir etken olarak öne çıkmış, küreselleşmenin etkileri de azımsanamayacak boyutlara varmıştır. Bunun yanı sıra kararlı bir politik iradenin varlığı ile toplumsal gereksinimlerin belirginleşmesi, yerel yönetimler ve belediyeçilik alanlarında yapılan çalışmaları somutlaştırmıştır. Bu amaçla son dönemlerde yerel yönetimlere yönelik olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunları çıkarılmıştır.

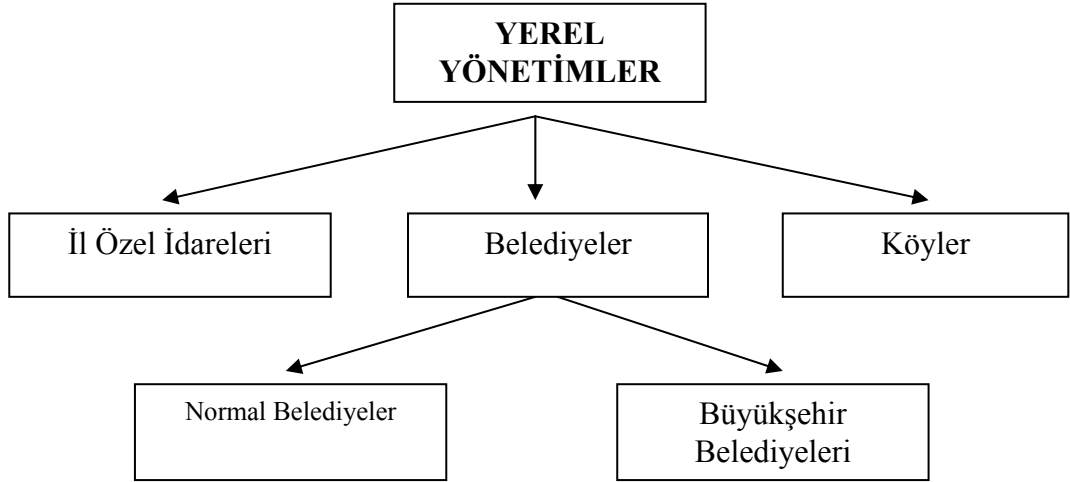
Belediyelere ilişkin olarak 2004 tarihte 5727 Sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilen kanundaki esas ve ilkeler korunarak ve bazı değişiklikler yapılarak bu kanun, yerini 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır. Böylece 1930 yılından günümüze temel yasa özelliğiyle varlığını koruyan 1580 sayılı Belediye Kanunu ve getirdiği belediyeçilik düzeni, gelişimin gerektirdiği üzere geçerliliğini yitirmiş ve Türkiye yeni bir belediyeçilik anlayışının modern ilkelerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunları ile uygulama yoluna girmiştir. Söz konusu kanunların gerisinde ise dünyadaki yeniden yapılanma sürecine temel olan çağdaş yönetim ilkeleri yer almıştır.

⁶⁵ Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Genel Rapor, Ankara TODAİE Yayınları, 1991, s.7-12

1.5.2. Yapısı

Türkiye’de üç farklı tür yerel yönetim örgütü bulunmaktadır. Bunlar, kent bölgelerine hizmet sunan belediyeler, kırsal topluluklarda yerel yönetim örgütü olan köyler ve il sınırları dahilindeki yerel topluluklara hizmet sunan il özel yönetimleridir. 1984 yılında büyükşehir özelliğinde olan yerleşim alanları için yeni bir belediye modeli oluşturulmuştur. Belediye modeli kapsamındaki mahalle yönetimi bazı yönlerden yerel yönetim kuruluşuna benzemekle birlikte, tüzel kişiliğe sahip olmamakta ve sistemimizde yerel yönetim birimi olarak kabul edilmemektedir.⁶⁶

Tablo 1. Türkiye’de Yerel Yönetim Yapılanması



1.5.2.1. İl Özel İdareleri

İl özel idaresi, il sınırları dahilinde bir coğrafi bölgede yaşayan insanların ortak gereksinimlerini karşılamak için kurulmuş kamu tüzel kişiliğine sahip ve yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. İl sınırları kapsamındaki coğrafi alandan kastedilen sadece şehir, kasaba ve köyler gibi yerleşim birimleri değil, aynı zamanda bağ, bahçe, tarla, orman, dağ gibi araziler ve keza akarsular ve yollar da olmaktadır. Bu bağlamda il özel idaresi, bir nevi bölgesel kuruluştur.⁶⁷

⁶⁶ TÜSİAD, Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler, İstanbul:TÜSİAD, 1995, s.25

⁶⁷Kemal Gözler, “İdare hukuku” Cilt I, Ekin Kitabevi, Bursa 2003 s.302-303

İl özel idarelerine yönelik ilk resmi belge, yürürlüğe 1864 yılında giren “Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi” olmaktadır. Uygulamaya giren bu nizamname ile, valinin başkanlığında gerek gayrimüslim, gerekse müslüman olan halk arasından seçilecek kişilerden il genel meclisi kurulmuş ve bu meclise illere ilişkin bazı imar, tarım ve ekonomi konularının tartışılması, görüş ve düşüncelerinin belirlenmesi görevi verilmiştir. 1871 yılında yürürlüğe giren “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile il genel meclisinin görev ve yetkileri arttırılmıştır.⁶⁸

13 Mart 1913 yılında Kanun-i Esasi'nin verdiği yetkiye dayanarak, İl özel idarelerinin organik kanunu, Hükümet tarafından geçici olduğu hükmüyle yürürlüğe konulmuş bulunan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati'dir. İl özel yönetimlerinin esaslarını düzenlemek üzere çıkartılan bu geçici kanunun adı 16.5.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun'la İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir.⁶⁹

İl özel idaresinin kurulabilmesi için, belirli bir yerin il konumuna kavuşturulması gerekmektedir. Bir başka deyişle, bir yerin il konumuna kavuşturulması ile birlikte, herhangi bir işleme yapılmaksızın, otomatik olarak orada il özel idaresi de kurulmuş olmaktadır. Bu yönden merkezi idarenin kent dışı örgütü olan il ile, bir yerel yönetim birimi olan İl Özel İdaresinin hizmet verdikleri alan aynı olmaktadır. 5302 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 5. maddesine göre, il özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsamakta ve il genel idaresinin başı olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin de yürütme organıdır. Bu benzerlikler sebebiyle il genel idaresi ile il özel idaresi zaman zaman birbirine karıştırılmaktadır.⁷⁰

Bir anayasa kuruluşu olan il özel idarelerinin kaldırılmaları anayasada değişiklik yapılmasına bağlıdır. Bu yönetimleri finans güçlerinin azlığı nedeniyle bazı kesimler geçmiş yıllarda kaldırılmaları görüşünü savunmuştur. Oysa bu örgütler bilimsel yönden demokratik ve yerel hizmetleri merkezi yönetimden daha iyi yürütebilecek örgütler olmaktadır. Özel idareler bir zorunluluğun bir gereksinimin belirtisidir. İdareleri gereksiz gibi gösteren aksaklıkları bulmak ve onları düzeltmekle, yararları ve önemi

⁶⁸Coşkun, Bayram; Uzun, Turgay “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği Ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar”, 1.Basım, Muğla:Muğla Üniversitesi, 1999, s.46

⁶⁹Halil Nadaroğlu, “Mahalli İdareler”, 5.Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın, 1994, s.180-181

⁷⁰Halil Kalabalık, , “Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama”, 1.Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005 s.27

kendiliğinden ortaya çıkacaktır. Bunun için yapılacak iş, özel idarelere düşen görevlerin açıklıkla belirtilmesi, bu görevlere cevap verecek yeterli gelir kaynaklarının sağlanmasıdır. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu, il özel idarelerine oldukça geniş yetkiler ve çalışma alanı tanımıştır. Ancak bu süreç içerisinde çeşitli kanunlar ve farklı bakanlıkların kuruluş yasaları il özel idarelerinin eğitim, sağlık, imar ve tarım alanlarındaki görevlerini başka kuruluşlara vermiştir.⁷¹

2005 yılında yürürlüğe giren ve 5302 sayılı kanun ile il özel idarelerini “*il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*”⁷²olarak tanımlayarak daha önceki görev ve sorumluluklarına kıyasla daha geniş görev ve sorumluluklar vermiştir. İl özel idaresinin görevleri de aynı kanunun 6. Maddesinde yer almıştır. Görev alanları il sınırları dahilinde olan il özel idaresinin görevleri ise şöyle sıralanmaktadır;

- Sağlık
- Tarım
- Sanayi ve ticaret,
- İlin çevre düzeni planı,
- Bayındırlık ve iskan
- Toprağın korunması,
- Erozyonun önlenmesi,
- Sosyal hizmet ve yardımlar,
- Yoksullara mikro kredi verilmesi,
- Çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları,

⁷¹ Tortop, a.g.e. 1994, s.85

⁷² 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Kabul Tarihi: 22/02/2005, R.G. Tarihi: 04/03/2005, R.G. Sayısı: 25745, Madde: 3

- İlk ve ortaöğretim kurumlarına arsa temini, binaların yapımı, bakımı ve onarımının sağlanması şeklinde olmaktadır.

Belediye sınırları dışındaki görevleri ise:

- İmar,
- Yol, su, kanalizasyon, katı atık,
- Çevre,
- Acil yardım ve kurtarma,
- Kültür ve turizm,
- Gençlik ve spor,
- Orman köylerinin desteklenmesi,
- Ağaçlandırma, park ve bahçe kuruluşuna yönelik hizmetleri belediye sınırları dışında yapmak olarak ifade edilmiştir.

İl özel idaresinin organları ise, adı geçen kanuna göre, yürütme organı olan vali, genel karar organı olan il genel meclisi ile yürütme ve karar organı olan il encümeninden meydana gelmektedir. İl özel idaresi seçimle oluşan bir karar organına sahip, kendine özgün yerel görevleri ve yerel örgütü olmadığı için halk tarafından diğer devlet örgütlerinden ayrıcalıklı görülmemiştir. Örgüt ve görev bakımından merkezi yönetim organlarıyla bütünüyle içiçe bulunduğundan, halkın benimsediği ve kendine yakın bulunduğu bir yerel yönetim özelliği kazanamamıştır.⁷³

1.5.2.2. Köyler

İnsanların bir araya gelerek oluşturdukları küçük yerleşim birimleri olan köyler, çok eskiden beri var olan bir yerleşik düzen biçimi olmakla beraber devlet düzeni içinde

⁷³Ziya Çoker, "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir?" AİD, XX, 3, 1987, s.13

ayrı bir tüzel kişilik kazanması yakın bir geçmişte gerçekleşmiştir. Köyler, büyük ölçüde, ulusal geleneklerin biçimlendirdiği bir yerel yönetim ünitesi olmaktadır. Kökleri çok eskilere dayanmakla birlikte, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile yerleri belirlenmiş ve ülke yönetimine yönelik yapıda vazgeçilmez bir örgüt olmuştur. Köy idareleri 18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı “Köy Kanunu” ile tüzel kişilik kazanmış ve aynı kanun hükümleri dahilinde yönetilmektedir.⁷⁴

İlgili kanunun 1. maddesinde köyler, “*nüfusu iki binden aşağı yurlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur ve Belediye Kanununa tabidir.*” şeklinde tanımlanmıştır. Köy yönetimlerinin bir yerel yönetim ünitesi olarak kabul görmesi ilk olarak 1961 Anayasası ile gerçekleşmiştir. 1924 Anayasası’nda köyler genel idare hiyerarşisine dahil olan tüzel kişilik sahibi yönetim birimleri olarak belirtilmektedir (md.89-90). 1961 Anayasası ise “*Mahalli İdareler*” kapsamında köyleri de il özel idareleri ve belediyelerle beraber yerel yönetim kapsamına almıştır (md. 116). 1982 Anayasası, “*Mahalli İdareler*” başlığını taşıyan 127. maddesiyle 1961 Anayasasının bu hükmünü korumuştur.⁷⁵

Ülkemizde köy yönetimi, köy halkının birarada yaşamasına yönelik sınırlı ve basit bazı görevlerini yürütebilmekte, köy yaşayanlarının toplumsal, ekonomik ve gündelik yaşamına ait tüm teknik ve sosyal alt yapı hizmetleri merkez yönetimi tarafından yapılmaktadır. Bazı köylerde, vatandaşların bu hizmetlerin sunulmasına ve uygulanmasına bedenen ve mali açıdan gönüllü katılımı beklenmektedir. Ancak gerek bu katılımın sağlanması, gerekse hizmetlerin merkezin kent dışı örgütleri tarafından yürütülmesinde önemli örgütsel ve yönetsel sorunlar bulunmaktadır ve hizmetler istenen kalite, etkililik ve verimlilikte yerine getirilememektedir.⁷⁶

Köy kamu tüzel kişiliğinin görevleri ise köy kanununa göre köye ilişkin zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zorunlu olan işler, köylüler için bir kamu yükümlüğü olmaktadır, zorunlu işleri yapmayanlar ise cezalandırılmaktadır.

⁷⁴ 442 Sayılı Köy Kanunu, Kabul Tarihi: 18/03/1924, R.G. Tarihi: 07/04/1924, R.G. Sayısı: 68

⁷⁵ Coşkun B.; Uzun, T. a.g.e., s.51

⁷⁶ TÜSİAD, a.g.e., s.42-43

İsteğe bağı olan işler köy yönetiminin alacağı yönetimsel kararla zorunlu işler kapsamına alınabilir.⁷⁷

Köy idarelerinin organları ise muhtar, köy derneği ve ihtiyar meclisinden oluşmaktadır. Bunlardan muhtar yürütme organı, köy derneği ile ihtiyar meclisi ise danışma ve karar organı konumundadır. Muhtar, hem bir yerel yönetim birimi olan köy idaresinin başı ve yürütme organı, hem de merkezi yönetimin köydeki görevlisidir. Muhtarın görevi ise⁷⁸,

- köyün zorunlu işlerini ihtiyar meclisi ile görüşerek yapmak veya yaptırmak,
- köyün isteğe bağı işlerinin yapılabilmesi için köylülere öğüt vermek,
- ihtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak,
- köy işlerinde hem davacı hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye başka birini yerine vekil olarak göndermektir.

Muhtar ve ihtiyar heyeti köy yararına olan örgütlenme şeklidir. Köy derneği bugünkü durumu ile işlevi olmayan bir örgüttür. Dernek, kadın ve erkek köy seçmenlerinin toplamından oluşmaktadır.⁷⁹ İhtiyar meclisi ise, belediye encümeni gibi iki çeşit üyeden oluşmaktadır. Bunlar da *seçilenler* ve *doğal* üyeler olarak ele alınmaktadır. Seçilenler beş yıllık bir süre için köy derneği tarafından seçilirler ve seçimde adaylıklarını koyma yöntemleri de bulunmamaktadır. Köy ihtiyar meclisi haftada bir kez toplanırlar, köy kanununa göre görevleri ise genel olarak (*madde 13*);

- köy işlerini sıraya koymak,
- imece ve salmaya karar vermek,
- muhtarın harcamalarını denetlemek,

⁷⁷Şeref Gözübüyük., Akıllıoğlu, Tekin “Yönetim Hukuku” Turhan Kitabevi, Ankara 1992, s.113

⁷⁸ Nadaroğlu, a.g.e. s.109

⁷⁹ Tortop, Mahalli....a.g.e. s.69

- köy bütçesini onaylamak,
- köylüler arasındaki uyuşmazlığı uzlaştırma yolu ile gidermeye çalışmak,
- köyün zorunlu işlerini yapmayanlara veya paylarını ödemeyenlere para cezası vermek şeklinde düzenlenmiştir.

1.5.2.3. Belediyeler

Yerel yönetim örgütleri içinde en önemlisi belediyeler olmaktadır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda belediye; *“belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”*⁸⁰ olarak tanımlanmaktadır.

Kanundaki tanımı göz önüne alınarak, belediyeler için insanların toplu halde oturdukları, belde denilen birbirine yakın yerleşme yerlerinden oluşmuş ve sınırları belli yerleşim birimleri yönetim örgütü denilebilir.⁸¹ Belediyelerin kurulabilmesi için kurulacağı yerleşim ünitesinde nüfusun beşbin ve üzerinde olması gerekliliği kanunla düzenlenmiştir.⁸² Türkiye’de iki çeşit belediye bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, tamamıyla 5393 Sayılı Belediye Kanununa göre kurulan ve işlevlerini yerine getiren belediyeler; ikincisi ise yalnızca büyük kentlerde etkinlik gösteren ve farklı bir konuma sahip olan Büyükşehir belediyeleridir.

Belediye Kanunu belediyelerin görev ve sorumluklarını üçüncü bölüm, 14. Maddede sıralanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelere verilen görevler şu şekildedir;

“Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri;

⁸⁰ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 3/7/2005, R.G. Tarihi: 13/7/2005, R.G. Sayısı: 25874, Md.3a <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1525.html> 2005

⁸¹ Kemal Gözler, “İdare Hukuku Dersleri”, Ekin Kitabevi, Bursa, 2008, s.179

⁸² 5393 Sayılı ...Md.4

çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

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

Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.

Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda özürü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.

Belediyenin görev, sorumluluk ve yetki alanı belediye sınırlarını kapsar.

Belediye meclisinin kararı ile mücavir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir.

4562 sayılı Organize Sanayi Bölgeleri Kanunu hükümleri saklıdır.”

Belediyelerde tüzel kişilerin yönetilmesinde organların varlığı büyük önem taşımaktadır. Her tüzel kişilikte olduğu gibi, belediye tüzel kişiliğinin de yönetiminde de çeşitli organlar görev almaktadır, bunlar; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.⁸³

Belediye yönetiminin genel karar organı konumunda olan belediye meclisi adı geçen kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşmaktadır (*maddede 17*). Belediyenin temelini oluşturan ve belediyenin en yetkili ve üst karar organı olan meclis, aldığı kararlarla tüm belediye yönetimini yönlendirerek hizmetlerin yerine getirilmesini ve belediyenin çalışmalarını planlamaktadır. Bunun yanı sıra belediye başkanı da dahil olmak üzere tüm belediye görevlilerinin çalışmalarını da denetlemektedir.⁸⁴ Belediye meclisinin görev ve yetkileri ise 5393 sayılı Belediye Kanununa göre şöyle özetlenebilir: yatırım ve çalışma programlarını yapmak, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, imar planlarını görüşüp onaylamak, borçlanmaya karar

⁸³ N.İlker Çolak, “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye, Ankara, 2005, s.454

⁸⁴Ziya Çoker, “Belediye Meclisi Görev ve Yetkileri” Ankara, TODAİE Yayını, 1999b, s.1

vermek, taşınmaz mal alımı, satımı ve takasına karar vermek, ücret tarifelerini belirlemek, şartlı bağışları kabul etmek, ortaklıklar kurulmasına ve belediye adına ayrıcalık verilmesine karar vermek gibi görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Belediye encümeni ise, belediyenin karar ve yürütme organı olmasının yanı sıra danışma organı olarak da görevini yerine getirmekte ve belediye başkanı, halkın seçimiyle göreve gelmiş üyeler ve belediyenin bir kısım daire müdürlüklerinden meydana gelmektedir. Belediye encümeninin görev ve yetkileri yukarıda sözü edilen kanunun 34. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabını inceleyip belediye meclisine bildirme, planlanmayan giderler ödeneğinin harcama biçimlerini saptama, bütçede işlevsel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapma, vergi, resim ve harçlar haricindeki belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile çözümüne karar verme, taşınmaz mal satımına ve ayrılmasına yönelik meclis kararlarını uygulama gibi görev ve yetkilerine sahiptir.

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi durumunda olup, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir. Belediye başkanı görevini sürdürdüğü süreç içerisinde siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev yapamayıp, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını da yapamamakta ve yönetiminde bulunamamaktadır (*madde 37*). Bunun yanı sıra belediye örgütlenmesinin en üst amiri sıfatıyla belediye kurumunu yöneterek hak ve çıkarlarını korur. Diğer görevleri arasında da; belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetme; belediye yönetiminin kurumsal stratejilerini oluşturma; planlanan bütçeyi belediye etkinliklerinin ve çalışanlarının verimlilik ölçütlerini hazırlama ve uygulama, izleme ve değerlendirme; ilgili raporları meclise sunma; belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını yönetme; belediyenin gelir ve giderlerini izleme ve tahsil etme; yetkili kurulların izni kapsamında sözleşme yapma ve gerekli gördüğü durumlarda da personel atama gibi görevleri bulunmaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. YEREL YÖNETİMLERDE HİZMET ANLAYIŞI

Küreselleşmeyle birlikte yaşanan hızlı şehirleşme süreci, şehirlerin yapısal ve demografik özelliklerinde oluşan değişiklikler, kesintisiz süren teknolojik gelişme, çevre sorunları, gittikçe artarak farklılık gösteren kentsel hizmet talepleri ve fizik-mekanın genel toplumsal, ekonomik ve kültürel gelişmesi çerçevesinde yerel yönetimler, yönetsel yapı ve süreçlerinde yeni anlayışlara ve arayışlara yönelmek durumunda kalmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlerin geliştirilmesini amaç edinen örgütsel düzenlemelerin önemli bir kısmını, şehre yönelik hizmetlerin sunulması hususundaki alışılmış yaklaşımların yeniden gözden geçirilmesi oluşturmaktadır. Yerel yönetimler, bir taraftan hizmet verilmesindeki etkinlik ve verimliliği sağlamak, diğer taraftan da bölge halkının yönetime ve sunulan hizmetlere katılımını teşvik etmek amacıyla, şehre yönelik hizmetleri doğrudan kendileri sağlayacak biçimde örgütlenmek yerine, bu hizmetlerin zamanla daha büyük bir bölümünü seçenek hizmet verme yöntemleri kapsamında oluşturmaya başlamışlardır.⁸⁵

Günümüzde küreselleşme olgusunun sürüklediği ekonomik ve sosyal gelişmelerin sonucunda merkezi yönetimler, halkın beklentilerini karşılamakta zorluk çekmekte, etkin ve verimli hizmet sunmada çeşitli güçlüklerle karşılaşmakta ve işlevlerini yerine getirmede yetersiz kalmaktadırlar. Dolayısıyla merkezi yönetimin bazı işlevleri yerel yönetimlere aktarılmakta, hizmette halka yakın olmanın önemi artmaktadır. Yerel yönetimlerin özellikle verdikleri hizmetlerde ön plana çıkması ve yerelleşmeye artan baskının birtakım nedenlerden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Bunlar; yerel yönetimlerin rol, konum, işlev, yetki ve sorumluluklarındaki artış, halkın hizmet beklentilerinin değişmesi ve çeşitlilik kazanması, hızlı nüfus artışının yarattığı şehir yapı ve işlevlerinde oluşan değişimler, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinde yaşanan değişimler, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler ve demokratikleşme eğilimlerinde oluşan değişimler olarak sıralanabilir. Daha küçük

⁸⁵Sadun Emrealp, "Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri", Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994, s.1-2

çaptaki yönetimler, yerel boyutlarda değişen gereksinim ve seçeneklere daha hızlı bir şekilde yanıt verebilmişlerdir.⁸⁶

Dünya genelinde yaşanan değişikliklerin merkezi denetim noktalarını zayıflatan, sınırları kaldıran, büyük ölçekli ve karmaşık yapıli örgütleri verimsizleştiren, dikey sıradüzen içindeki tek yanlı ve yukarıdan aşağıya olan iletişimdeki fonksiyonel yapıyı geçersiz kılan etkileri, yerinden yönetimlere bakış açısının değişmesini ve yerel yönetimlerin önem kazanmasını sağlamıştır.⁸⁷

Yönetim sisteminde merkeziyetçi yapılardan uzaklaşarak yerelleşmeye doğru artan eğilimler de giderek güçlenmektedir. Dolayısıyla demokrasinin güçlendirilmesi açısından yerel yönetimler ise sadece bir hizmet örgütü olarak değil, aynı zamanda demokratik siyasi örgütler olarak da yeni işlevler yüklenmektedirler. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin bu gelişmeler doğrultusunda yeniden gözden geçirilmesi ve daha fazla işlev, yetki ve kaynak sağlanması, yönetsel reform eylemlerinin ana çıkış noktasını oluşturmaktadır.⁸⁸ Şehirleşmenin hızlanması ve şehirlerde ortaya çıkan altyapı, iş olanakları, eğitim, sağlık, konut ve sosyal-kültürel gereksinimlerde yaşanan ani gelişme ve bunların çevre ve toplum üzerinde oluşturduğu baskıdan ötürü yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanı giderek genişlemektedir. Bu yönden yerel yönetimlere yetki ve görev aktarımı kaçınılmaz bir süreç olarak kendini göstermektedir.

Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin sosyal denetime ilişkin fonksiyonlarında bu açıkça görülmektedir. Gelişmiş ülkelerin çoğunda, güvenlik hizmetlerinin önemli bir bölümü, eğitim ve benzeri hizmetler de yerel yönetimlerin denetiminde bulunmaktadır. Bu yönden sosyal denetim işlevleri yerel yönetimlerin sorumluluğuna bırakılmışlardır. Diğer yönden az gelişmiş ülkelerin çoğunda bu hizmetler merkezi yönetimin sorumluluğunda olmakta ya da merkezi yönetimin

⁸⁶ Ashford, Douglas E. "Territorial Politics and Equality: Decentralization in the Modern State", *Political Studies*, Vol.27, No.1, March -1979, s.71.

⁸⁷ Ulvi Saran, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım", Ankara, Atlas Yayıncılık, 2004, s.39

⁸⁸ Bekir Parlak, "Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri", *Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler*, (Ed. B. Parlak-H. Özgür), İstanbul, Alfa Yayınları, 2002, s. 40-41

yerel düzeydeki birimleri tarafından yerine getirilmektedir. Gelişmiş ülkelerde devletin şehre ait alana yoğun bir şekilde karışması yerel yönetimlerin güçlenmesi anlamına gelmiştir.⁸⁹

Bu bağlamda denilebilir ki, sosyal ve ekonomik yapılanmaların hızlı değişimi ve teknolojik alanda yaşanan hızlı gelişmeler, geleneksel yerel yönetim anlayışı ve yerel hizmet kavramını önemli derecede değiştirmiştir. Sosyo-ekonomik yaşam düzeyindeki artış karşısında, geleneksel yerel yönetim birimleri, toplumsal dinamiği giderek artan modern yerel toplulukları temsil edemez ya da algılayamaz duruma düşmüşlerdir. Yerellik özelliğini giderek kaybeden ve çevredeki topluluklarla karmaşık ilişki ve etkileşim sürecine giren bu toplumlar, eski yerel topluluklarını benimsemekte gittikçe daha zorlanmaya başlamışlardır.

Yerel halkın artan ekonomik ve toplumsal talepleri karşısında, yerel yönetimlerin üzerlerine almak durumunda kaldıkları hizmetlerde nitelik ve nicelik bakımından önemli değişiklikler yaşanmaktadır. Bu dönüşümlerin yanı sıra, yerel hizmetler gitgide daha teknik bir özellik kazanmaya başlayarak, hizmetlerin sunulmasında yerel bilgi ve birikimin deneyimsiz duruma gelmesine yol açmıştır. Toplumsal yaşam düzeyinin artışı, yerel hizmetlerin yeterlilik boyutunu ve ekonomik üretimi zorlamıştır. Yerel hizmetlerin sunumundaki teknolojik gelişmeler, bu hizmetlerin optimal algılama alanlarını genişleterek yerel düzeyden alansal ya da bölgesel düzeye doğru akışını zorunlu kılmıştır.⁹⁰ Daha önceleri yerel gereksinimlerin sağlanmasında yeterli görünen küçük yerel yönetim birimleri; teknik bilgi, eksik personel ve mali yetersizlikler gibi nedenlerle yerel toplulukların tüm isteklerini yerine getiremez konuma girmişlerdir. Ekonomik düzeydeki gelişme ile insanların hiç olmazsa bir bölümü temel gereksinimlerini sağlama kaygısından kurtulma, ilgi alanlarını kültür, sosyal güvenlik, eğlence gibi daha yüksek gereksinimlere yöneltme eğilimine

⁸⁹Tarık Şengül, “ İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Kentsel Gelişme ve Yönetim Paradigmalarında Yaşanan Dönüşüm Üzerine Bir Değerlendirme”, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu II, DPT Yayını, Cilt II, 13-16 Haziran 2005, Denizli, s.219-220

⁹⁰E İşbir, “Şehirleşme ve Meseleleri” Ankara, Gazi Büro Yayını, 1991, s.198

girmişlerdir. Bu da kültür sarayları, festivaller, kütüphane, spor ve eğlence siteleri gibi alanlardaki yerel hizmetlerin daha fazla sağlanmasını gerekli kılmıştır.⁹¹

2.1. Yerel yönetimlerin önemini artıran nedenler

Yerel yönetim, insanların doğası gereği kaçınılmaz olarak bir arada, toplum halinde yaşamalarının doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmış toplumsal bir kurumdur. Yerel ortak gereksinimlerinin sağlanması için gerekli ve faydalı olan işlerin yapılması gerekliliği; politik, ekonomik ve sosyal örgütlenme zorunluluğu yerel yönetimin var oluş nedenlerini oluşturur. Yerel yönetimler kendilerinden beklenen bu görevleri kamu yararı ilkeleri ve kamu hizmeti anlayışı içinde katılımcı, demokratik ve insan haklarına dayalı yöntemlerle kurumsallaştırılmış organları ve fonksiyonları yoluyla gerçekleştirmektedir.⁹²

Yerel yönetimler sundukları hizmetler açısından olduğu kadar, bir ülkenin demokratik rejimi yönünden de büyük önem taşımaktadırlar. Bu yönetimlerin verdikleri hizmetler, insan yaşamını etkileyen ve insanların en yakından izledikleri ve değerlendirdikleri hizmetler olmaktadır. Hizmet yönünden olduğu kadar ülkenin kalkınması, demokratik düzenin işlerliği ve geçerliliği bakımından da yerel yönetimler üzerinde durulması gereken örgütler olmaktadır. Halkın gereksinimlerinin önceliklerinin belirlenmesi, hangi hizmetlerin ön plana alınması ve yerine getirilmesi gerektiği en sağlıklı şekilde yerel düzeyde saptanabilir. Hizmetlerin sunulmasındaki çabukluk, verimlilik ve ucuzluk yerel düzeyde oldukça başarılı olabilmektedir.⁹³

Çevre yönetimi ve planlaması konularında yetki ve sorumluluğa sahip olan belediyeler; doğalgaz, elektrik, su, katı atık toplama ve aktarma gibi altyapı hizmetlerini de yerine getirmektedir. Ayrıca, şehir planlaması ve diğer şehir hizmetlerinden de sorumludurlar. Belediye yasası, belediyelerin yerleşim büyüklüklerine göre yapmaları

⁹¹Mustafa Ökmen,; Parlak, Bekir “Küreselleşme Sürecinde Yerelleşme Eğilimleri ve Yerel Haklar”, Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Ankara, 2000, s.629

⁹² Alada, A. Bayramoğlu, “Yerel Yönetim ve Ahlak” Yerel yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul, 1994, s.7

⁹³Nuri Tortop, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”

<http://www.ekodialog.com/Makaleler/yerel-yonetim-anlayisi-makale.html> erişim tarihi: 15.10.2012

gereken işleri sıralamıştır. Bununla birlikte belediyeler, güncelliğini kaybetmiş yasal zorunluluklar yerine, şehirlerin değişen gereksinimleri doğrultusunda günün koşullarına göre hizmet sunmaktadırlar. Özellikle etkin belediyeçilik anlayışında, bölge halkının gereksinimlerini karşılayacak şekilde bir hizmet ağı kurulması düşünülmektedir. Belediyeler ise halkın ihtiyaçlarına cevap vermek zorunda olan kurumlardır ve yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamakla zorunludurlar. Ancak bu düşünce doğrultusunda uygulamalarının sürdüren yerel yönetimlerin etkin bir yerel hizmet sunabilecekleri kabul edilmektedir.⁹⁴

2.1.1. Sosyal yapıdaki değişiklikler

Son yıllarda yaşanan teknolojik gelişme ve hızlı şehirleşmenin sonucu olarak toplumların sosyal yapısı da hızla değişmektedir. Bu değişimin en önemli etkenlerinden biri olan şehirleşme olgusunun günümüzde ulaştığı boyutlardır. Şehirlerin çağdaş düzeye gelip gelişmesi; yerel bazı hizmetlerin önemi arttırmakta, yeni hizmet beklentilerini oluşturmakta ve sosyal bazı örgütlerin değişmesine de neden olmaktadır. Sosyal yaşantıdaki bu köklü değişiklik özellikle belediyelerin etkinlik alanlarını ve işlevsel sorumluluklarını her geçen gün artırmaktadır.⁹⁵

Artık günümüzde sosyal, ekonomik ve politik yapılarda görülen değişimle yerel yönetimlere yönelik olarak toplumsal değerler ve beklentiler de değişmektedir. Bu açıdan, ülkede yerel yönetimlerde eğilim ne olursa olsun; halkın hizmetlerden sürekli ve adaletli olarak yararlanmalarında, bölgesel kalkınmada dengelilikte, ulusal ekonomik refahın artırılmasında yerel yönetimlerin önemi ve rolü gittikçe artmaktadır. Dünyadaki ülkelerin çoğunda merkezi ve yerel yönetimler, hizmetlerin sunulmasında etkin bir rol almaktadırlar. Burada önem kazanan husus, ulusal kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ve en uygun hizmet üretiminin sağlanmasıdır.⁹⁶ Sosyo-ekonomik

⁹⁴Veysel Atasoy, “Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi, TDAY Yayını, İstanbul, 1992 s.112

⁹⁵Nadaroğlu, H.; Keleş, R. “Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)” Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye 300 Sempozyumu, Marmaris-Altinyunus 23-25 Mayıs 1991, MÜ İİBF Maliye Bölümü ve MAUM Yayını, İstanbul, 1991 s.32

⁹⁶Azim Öztürk, “21. Yüzyılın Türkiye’si İçin Yerel Yönetim Modeli” İstanbul, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, 1997 s.47

ve kültürel alandaki gelişmeler halkın önceliklerini ve hizmet beklentilerini etkilemekte ve bu durum yerel hizmetlerin nitelik ve nicelik yönünden alanını genişletmektedir. Bu süreçte örgütlenme ve işlevsel ilkeler açısından önemli değişimler yaşayan yerel yönetimlerin, bölge halkının yaşam kalitesi açısından, görevlerini sürdürdükleri alandaki toplumsal aktörleri ve yerel halkı bir araya getirerek onlarla işbirliği, iletişim ve etkileşim içinde olmasının önemi ortaya çıkmaktadır.⁹⁷ Bunun yanı sıra çevre hassasiyetinin artışı, refah devleti anlayışının gerekli kıldığı sosyal ve kültürel etkinlikler, kısa bir süre öncesine kadar öncelikle ele alınan işlevler arasında olmazken, bugün üzerinde önemle durulan konular arasına girmiştir.⁹⁸

2.1.2. Hizmet anlayışındaki değişiklikler

Değişimlerin boyutu, halka en yakın birimler olan belediyelerin hizmet sunma şekillerini de etkilemiştir. Kamu yönetimi, küreselleşme sürecinde gerçekten de çok önemli değişimlere sahne olmakta ve günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlere uyma çabaları içinde görülmektedir. Gelişme ve değişim ile birlikte yeni oluşumlar; yönetime katılma, demokratik yönetim, merkezden bağımsızlaşma ve yerelleşme, yönetişim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi gibi kavramları beraberinde getirmiştir. Temelde işletme yönetimi alanında yer alan yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel süreçlerine alınma girişimleri, bugün ulusdevletlerin politik ve yönetsel gündeminde yer almaktadır.⁹⁹ Öte yandan tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özellikle içinde yaşadığımız yüzyılda devlet faaliyetlerinin sürekli genişlemesi yönetime ilişkin sorunların artmasına neden olarak devletin yeniden yapılandırılması ve devlet etkinliklerinin sınırlandırılması görüşlerini yaygınlaştırmıştır.¹⁰⁰

⁹⁷M Kösecik; H Özgür, “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci” Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayınları, Ankara, 2005 s.3

⁹⁸Eken, M. Şen “Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi” İzmir Ticaret Odası Yayını, 1996

⁹⁹B Parlak.; Z Sobacı, “Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler”, Alfa Yayını, İstanbul, 2005, s.192

¹⁰⁰C. Can Aktan, “Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler”, Türk İdare Dergisi, Sayı 422, Mart 1999, s.1

Klasik yönetim ve ona ilişkin yaklaşımların yetersizliği ve bu bağlamdaki çözüm arayışları günümüzde ortak konsensus konularından birini oluşturmaktadır. Bunun temel nedenleri arasında farklı bir takım gelişmeler yer almaktadır. Bunlardan birincisi sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş; ikincisi Fordist üretimden esnek üretime geçişin ivme kazanması; üçüncüsü ulus-devletler dünyasının yerini küreselleşmiş dünyaya bırakması ve sonuncusu da postmodernist düşüncenin, modernist düşüncenin yerini almaya aday olmasıdır.¹⁰¹ Bu gelişmelere paralel olarak sözü edilen faktörlerle etkileşim içindeki ekonomik, sosyal ve siyasal olgular da gerek kavrayış gerekse kurumlaşma anlamında önemli bir içerik değişimine uğramakta ve dönüşmektedir.

Bu dönüşümün sürecinde devlet, toplum ve vatandaş arasındaki ilişkilerin özelliklerinin değişmesi ve etkileşimli bir anlayışın genelde uygun görülüp kabul edilmesidir. Sosyal, kültürel, ekonomik ve teknolojik değişimlerin yoğun bir biçimde yaşandığı günümüz dünyasında, kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki ilişkiler önemli farklılaşmalara neden olmaktadır. Bu farklılaşma, yerel yönetimler ve vatandaş arasındaki ilişkilerin artmasına, yönetim ve vatandaşın sorumluluk alması gibi kavramların sürekli kullanılmaya başlanmasına neden olmuştur.¹⁰² Refah devleti algılamasıyla batı Avrupa ülkelerinde 70’li yıllara kadar geçerli olan, katı sıradüzenin egemen olduğu kurallar sistemine dayanan, merkezi organlarda başta belirlenmiş hedeflere ulaşmak için, merkezi, sıradüzensel işbölümü içinde üretim yapan, kaynak ve yetkilere sahip, sorumluluğun yasalara ve kurallara göre olduğu geleneksel kamu yönetimi modeli, 80’li yıllarda önemli reform politikaları ile yeni bir yeni kamu işletmeciliği modeline dönüşmüştür.¹⁰³ Örgüt ve yönetim anlayışında bilgi toplumuna yönelik olarak ortaya çıkan bu gelişmeler, değişimler ve arayışlar bağlamında yapılmakta olan çalışmalar, gelişmiş ülkelere kadar geniş bir doğrultuda sürmektedir. Çoğu kez, 21. yüzyılda nasıl bir kamu yönetimi sorusuna cevap niteliği taşıyan bu çalışmaların özünü genellikle merkezi yönetim–yerel yönetim ilişkileri bağlamında ortaya çıkan yerellik (*subsidiarity*), etkinlik, verimlilik, katılım, şeffaflık gibi ilkeler ve kavramlar oluşturmaktadır. Dolayısıyla yaşanan küresel

¹⁰¹ İlhan Tekeli, “Katılımdan Beklentilerimiz Zaman İçinde Nitelik Değiştiriyor”, Ada Kentliyim, No: 3, 1996, s.24

¹⁰² Veysel Eren, “Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”, A.Ü. S.B.F. Dergisi, Cilt 58 Sayı 1, 2003 s.62

¹⁰³ M.A Çukurçayır,; T Eroğlu,. “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi”, Sayıştay Dergisi, Sayı 53, Nisan-Haziran 2004, s. 41

gelişmeler ve bilgi toplumu özelliklerine koşut olarak yerel özerklik dahilinde, yönetim reformu, yönetimde yeniden yapılanma ve yeniden düzenleme gibi kavramlar oluşmaktadır.¹⁰⁴ Türkiye’de de ortaya çıkan bu çalışmalar, yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin yönetiminde işletme özelliğinin artması, kentleşme, yerelleşme ve özerkleşme eğilimleri ve teknolojik dönüşüm gibi küresel gelişmelerin hepsi örgüt ve yönetim anlayışında ortaya çıkan değişmelerle yakından ilgilidir.

2.1.2.1. Geleneksel Yapıda Hizmet Anlayışı

1980’den başlayarak yerel yönetimlerin yapı ve işlevinde geleneksel yönetim anlayışı hakimiyetini koruyamamıştır. Geleneksel yönetim anlayışı bazı temel ilke ve düşüncelere dayanmaktadır.¹⁰⁵ Bu anlayış 1900’lerde M. Weber tarafından geliştirilen bürokrasi modeline dayanarak kurumlaşmıştır. Buna göre kamu yönetiminin yapısı; ayrıntılı normlara dayalı, formel, kişilik dışı, katı hiyerarşi ve kariyeri temel alan merkezîyetçi bir nitelik taşımaktaydı.

Geleneksel yerel yönetim anlayışının bir başka niteliği de, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve paylaşımında, kendi kuruluşları aracılığıyla görev almasıdır. Bu yönetim fikrinin devlete yönelik temel anlayışı “*hizmet devleti*” şeklinde tanımlanmaktadır.¹⁰⁶ Hizmet devleti düşüncesi, sosyal devlet ve refah devleti anlayışları ve diğer etkenlerle beraber kamu görevlerinin artması ve kamu sektörünün sürekli büyümesini sağlamıştır. Bunun yanı sıra farklı nedenlerden ötürü kamusal görevlerdeki artış örgütsel büyümeye de neden olmuştur. Bir yandan yeni görevler ve yeni örgütlerle gelişen kamu yönetimi, diğer yandan da, yararlı dönemini tam anlamıyla sona erdirmiş olsa bile, bir etkinlikten vazgeçmenin devlet için zor olması, yerel örgütlerin daha da büyümesine yol açmıştır.¹⁰⁷ Devletin kamuya yönelik mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında, kendi kuruluşları aracılığıyla doğrudan görev alması düşüncesi, devleti esas işlevlerinden uzaklaştırarak verimsizleştirmiştir. Bu nedenle kamu hizmetinde çalışanların etkinlikleri ayrıntılı bir şekilde düzenlendiğinden, kural ve yöntemlere

¹⁰⁴Tuncay Özilhan, “Kamu Reformunun Temel İlkeleri”, Görüş, Aralık, 2003 s. 6-7

¹⁰⁵Bilal Eryılmaz, “Kamu Yönetimi” Erkam Matbaası, İstanbul, 2005, s.16

¹⁰⁶Bilal Eryılmaz, “Bürokrasi ve Siyaset” Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2008, s.100

¹⁰⁷Peter Drucker, “Yeni Gerçekler” (çev. Karanakçı, B.), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 4.Baskı, İstanbul, 1994 s.65

bağlılık devleti halka hizmet etmekten uzaklaştırarak kuralları amaçlara bakılmadan katı bir şekilde uygulanan yöntemler durumuna dönüşmüştür.¹⁰⁸

Bir başka anlayış ise politik ve yönetsel konuların görevleri ile ilgilidir. Kamu yönetiminin görevi politikacıların almış oldukları sorumluluk ve kuralları uygulamaya ilişkin olarak görülmekteydi. Kamusal yönetim böylece politik örgütlere ve yöneticilere kesin uyma ile yükümlendirilmiştir. Bu suretle denetim altına alınarak sorumluluğu da sağlanmış olacak ve denetimi de merkeziyetçi sisteme göre, sıradüzensel aşamalar aracılığıyla ayrıntılı bir şekilde elde tutulacaktır. Burada örgütlerin işlevleri, performans hedefleri ve finans yapıları arka planda kalmakta ve organların işleyiş biçimi göz önünde tutulmamaktadır. Denetimin temelinde olan yasal ve mali ilkelere uyulup uyulmadığının kontrolü olmaktadır.¹⁰⁹

Geleneksel yönetimin destek bulduğu bir unsur da, kamu yönetiminin, yönetim sisteminin özel bir formu olduğu anlayışıdır. Bu açıdan özel sektör yönetiminde oldukça farklı olmaktadır. Durum bu şekilde geliştiği takdirde kamu yönetiminin, uzmanlaşmış bir bürokrasiye ve çalışan bireylerin yaşam boyu görevlendirilmelerine göre düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak bu anlayış kamu yönetimini, topluma yönelik sorumluluktan ve ve duyarlılıktan uzaklaştırarak politikacı ve bürokratların aldıkları emirlere göre işler bir özellik kazandırmıştır.¹¹⁰ Geleneksel kamu yönetimi anlayışının özelliklerinden yola çıkarak geleneksel hizmet anlayışına varmak mümkün olmaktadır. Zira taşıdığı nitelikler yerel yönetimlerde hizmet etme anlayışını da etkileme durumuna gelecektir. Burada üzerinde durulması gereken konu, kamu yönetimini halktan kopuk bir hizmet anlayışı oluşturmaya çalışırken, halkın düşünceleri ve gereksinimlerini görmezden gelmesi ve yapılacak bir hizmeti sadece kendisinin yapabileceğini düşünmesi olmaktadır. Bu tür bir hizmet anlayışında etkinlik ve verimlilikten uzaklaşılırken, halk verilen hizmeti kabullenmekle zorunlu kılınmıştır. Zira bu şekilde hizmet sunumunda yurttaşın düşüncesi önemsizmemekte, ne hizmeti sunulursa almakla yetinilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışının ürünü olan geleneksel hizmet anlayışında; merkezi yönetim, yerel yönetimlere de fazla bir

¹⁰⁸ Bilal Eryılmaz, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması” Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 2007, s.16

¹⁰⁹ a.g.e. s.16

¹¹⁰ a.g.e. s.17

hizmet sunma alanı tanımayıp, yerel yönetimlere baskı yapmayı düşünmüştür. Artık günümüzde yaşanan değişmelerle birlikte yerel yönetimlere daha fazla önem verilmektedir. Bu durumda merkezi yönetim sistemi kendine ait olan bir takım güç ve hizmet etme yükümlülüklerini yerel yönetimlerle, özelde de halka en yakın birim olan belediyelerle paylaşmaktadır.

2.1.2.2. Değişen Hizmet Anlayışı

Günümüzde küreselleşmeyle beraber kamu finans yapısı da büyük ölçüde değişerek, merkezi yönetimlerin kapsamının azaltılması ve etkinliğinin artırılmasına yönelik olarak, verilen hizmetlerin çoğu merkezden yerel yönetimlere bırakılmaya başlanmıştır.¹¹¹ Yerel yönetimlerde karar organlarının seçimle göreve gelmiş olmaları ve kendi işlerini kendi organlarıyla dışarıdan karışılma olmadan görmeleri ve tüzel kişilik sahibi bulunmaları, bu örgütlere demokratik ve özerk örgüt özelliği kazandırmaktadır. Yerel demokrasi ve yerel özerklik kavramları da bu özelliklerin bir sonucu olarak oluşmuşlardır. Yerel özerklik, bir yerel topluluğun, yerel özellikte olan işlevleri, kendi başına, kendi organları aracılığıyla görebilmesi ve buna olanak verecek kaynakları elinde bulundurmasıdır.¹¹² Yerel özerklik, yerel yönetimleri, ana ilkelerini kendisi koyma, etkinliklerini istediği biçimde yürütebilme, merkezi yönetimin yerel işlere müdahalesinin önüne geçebilme, yerel kaynaklarını yaratabilme ve yerel halkın refah ve mutluluğuna katkıda bulunabilme gibi konularda yetkilendirmeyi ve güçlendirmeyi hedef edinmektedir.¹¹³

1985'te Avrupa Konseyi tarafından imzaya açılan ve 1988 yılında yürürlüğe giren "*Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı*" (AYYÖŞ) kapsamında da yerel yönetimlerin gücünün artırılması, özerkliklerinin savunulması ve yerinden yönetimi demokrasi kurallarına dayanan bir Avrupa eğilimi sözkonusudur.¹¹⁴ Yürürlüğe giren

¹¹¹Dilek Dileyici, "Devletin Mali Alandaki Rol ve Fonksiyonlarındaki Değişim.", Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2004, s. 42

¹¹²Ruşen Keleş, "Yerinden Yönetim ve Siyaset", Cem Yayınevi, İstanbul, 2000 s.49

¹¹³Selahattin Yıldırım, "Yerel Yönetim ve Demokrasi", T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, IULA-EMME, İstanbul, 1993 s.149

¹¹⁴B.B Bali.; M Çelen., "AB Ülkesi Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Türkiye İçin Bazı Dersler" Türkiye'de Yeniden Mali Yapılanma, 20, Maliye Sempozyumu, Pamukkale, 2005 s.255

Şart'ın 4. maddesinin 3. paragrafı önemli bir kural olan, hizmette halka yakınlık (*subsidiarite*) ilkesini içermektedir. Buna göre:

*“Kamu sorumlulukları genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın olan yönetimler tarafından kullanılacaktır. Sorumluluğun bir başka yönetime bırakılmasında, görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi gerekleri gözönünde bulundurulmalıdır.”*¹¹⁵

Görüldüğü gibi sunulan hizmetin niteliği, verimliliği ve genel ekonomi içindeki konumu, başka bir makama verilmesini gerekli kılmadığı sürece halka en yakın yönetimler tarafından yerine getirilecektir. Kamu hizmetlerinin halka en yakın yönetim birimleri tarafından sunulmasından dolayı hizmetlerin halkın seçimlerine uygunluğunun sağlanacağı açıkça görülmektedir. Belirlenen bu ilkeden yola çıkılarak her hizmetin merkezden planlanması, parasal etkinliği ve yürütülmesi önlenecek hizmette verimlilik, etkinlik, ekonomik olma durumu ve hız sağlanacaktır.¹¹⁶ Hizmette halka yakınlık ilkesi şu anda Anayasa'da yer almamakla beraber Belediye Kanunu'nun¹¹⁷ 14. maddesinde yer almıştır. Buna göre, hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin malî durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenecektir ve belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulacaktır.¹¹⁸

2.2. Yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilen hizmetler

Devlet bir örgütler topluluğu olduğundan, kamuya yönelik tüm hizmetlerin ve etkinliklerin merkezi yönetim yoluyla yürütülmesi oldukça zordur. Bundan dolayı bu etkinliklerden bazıları yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Yerel yönetimlerin bazı hizmetleri sunmasında geleneklerin yanı sıra, politik ve ekonomik nedenlerin de rolü bulunmaktadır. Hizmetleri yerel yönetimlerin vermesi bazı yönlerden daha akılcı olmaktadır. Bu durum, gerekli olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yakın ilişkiler oluşmasına neden olmaktadır.¹¹⁹

¹¹⁵Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Madde 4, Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı (3)

http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html erişim tarihi: 15.10.2012

¹¹⁶ Çalışkan, A.; Sağbaş, İ. “Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar:1, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005, s.330

¹¹⁷ 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 3.7.2005 <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>

¹¹⁸Ruşen Keleş, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler”, Uluslararası Konferans, 16-17 Kasım 1995, s.22

¹¹⁹Zeynel Bakıcı, “21. Yüzyılda Yönetimler Arası Mali İlişkiler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 13(1), 2004, s.7

Kamu hizmeti kavramının fizik-mekan boyutunda incelenmesi sonucu kent hizmeti kavramı oluşmaktadır. Şehre yönelik hizmetler, şehri belirli ve geniş bir mekan olarak algılayarak, bu mekan üzerinde yer alan yerel yönetim birimi olan belediyelerin veya büyükşehir belediyelerinin gerçekleştirdiği yerel hizmetler olarak karşımıza çıkmaktadır.¹²⁰ Hizmetin yararlarının geniş bir alana yayıldığı düşüncesinden yola çıkarak, yararları belirli bir şehir alanıyla sınırlandırılmış olan hizmetler kentlere yönelik kamu hizmetleri olarak da tanımlamak mümkün olabilir.

Şehirselleşmenin gerçekleştirilmesindeki en önemli sorun, hangi hizmetlerin yerel sayılabileceği ve kararı kimin alabileceği olmaktadır. Bazı hizmetler sadece o bölgede ya da mekanda yaşayan halkın ortak çıkarlarıyla ilgili olmaktadır. Örneğin telefon ve elektrik hizmetleri bütünsel olarak ulusal boyuttaki gereksinimlerin sağlanmasıyla ilgili olurken, içme suyu ve temizlik gibi hizmetler yerel boyutlardadır. Bu suretle yerel uzanımda gereksinim olarak beliren işler, ulusal boyutlarda kamu hizmetlerinden ayrılarak yerel hizmetler olarak nitelendirilmekte ve bu işlevler merkezi yönetimin dışında değişik yerel örgütlere verilmektedir. Bu durumda, yerel yönetimlere yasalar kapsamında yöneltilmiş tüm görevler ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın da öngördüğü hükümler çerçevesinde yasaların başka yönetime bırakmadığı ancak yerel yönetimlerin yüklendiği işlevler de yerel görev ya da yerel hizmet olarak değerlendirilmektedir.¹²¹

Şehre yönelik hizmetler, ilgili alanlar kapsamında olan yerel hizmetlerdir. Şehirler ise, sürekli gelişmeye, yerleşime, yoğun ziyaretlere ve yeni iş alanlarına açık olan yerler olmaktadır. Bu nedenden dolayı, dış bölgelere açık ve çevrelerine de daha yakın mekanlar olmaktadır. Büyükşehirlerin farklı nedenlere dayanan çekiciliği, çevredeki alanları da yakınlığından dolayı yerleşim mekanları durumuna getirmektedir. Bunun sonucunda büyükşehir çevresindeki alanlara da şehir içine götürülen hizmetlerinin aynısını götürme zorunluluğu doğmakta, bu işlevleri de daha çok yerel yönetimlere yerine getirmektedir.¹²²

¹²⁰H Kavruk, "Anakent'e Bakış-Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi", Ankara, Hizmet-İş Sendikası, 2002, s. 236

¹²¹ Kavruk, a.g.e. s.237

¹²² Kavruk, a.g.e. s.238

5393 sayılı Belediye Kanunu¹²³ ile belediyeler, şehirlerdeki sosyal, kültürel, fiziksel ve ekonomik kalkınmaya yönelik bir çok alanda çeşitli görev ve sorumluluklar üstlenmektedirler. Nitekim sözü geçen yasanın 14 (a) maddesinde; “belediyenin mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikah, meslek ve beceri kazandırma; amaçlar, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000’i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açarlar”.

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

Görüldüğü gibi ülkemizdeki yerel yönetimlerin önemli bir birimi olan belediyelerin görev ve sorumlulukları oldukça genişletilmiştir. Daha ziyade şehirlere yönelik alt yapı hizmetlerinin sağlanmasındaki rollerinin dışında, şehirlerin sosyal, kültürel, fiziksel ve ekonomik gelişiminde söz sahibi örgütler haline getirilmişlerdir. Belediyelerin özellikle sosyal politika alanındaki görev ve işlevleri ise oldukça arttırılmıştır. Bu görevler başka maddelerde de yer alarak belediyelerin sosyal politika alanındaki hizmetlerine değinilmiştir.

¹²³ 5393 Sayılı.....a.g.e. madde 14a, 14b

2.3. Merkezi yönetim ile yerel yönetim ortak hizmetleri

Hizmet paylaşımını değişmez ve kesin ölçütlere dayanarak düzenlemek mümkün olamamaktadır. Hizmetler, tüm ülkelerde yönetimler arasında anayasal düzene, geleneklere, sosyal ve ekonomik gereksinimlere göre farklı biçimlerde dağıtılmıştır. Buna karşın birçok ülkede uzun zamandan beri yalnızca yerel yönetimler tarafından veya merkezi yönetim ile ortak olarak görülen hizmetler yer almaktadır.¹²⁴ Kamu hizmetlerinin bir kısmı hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler tarafından yerine getirilmektedir. Özellikle birbirleriyle bağıntılı olan hizmetlerin sunulmasında merkezi yönetim ve yerel idareler ortaklaşa hareket etmektedirler. Bu hizmetler İmar ve Bayındırlık Hizmetleri, Sağlık ve Sosyal Yardım Hizmetleri ve Eğitim-Öğretim ve Kültür Hizmetleri şeklinde sıralanabilir.¹²⁵ Etkinlik alanlarının belirli bölgeler dışına doğru yayılan imar ve bayındırlık hizmetleri merkezi yönetimin işlevleri arasında yer almaktadır. Bu hizmetler arasında tüm ülkeyi ilgilendiren şehirlerarası yol, baraj, köprü ve limanların yapımı gibi hizmetler bulunmaktadır. Bu hizmetlerin bütünüleyicisi olan şehir içi yollar, park, bahçe ve yeşil alanların bakım, yapım ve onarımı gibi daha küçük çaptaki alt yapı hizmetleri de yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Sağlık hizmetleri ise birey olarak sağladıkları yararların yanında toplu hizmet yönünden bütün olarak yararları olduğundan daha çok merkezi yönetime ait olmakla beraber yerel yönetimlerin sağlık hususundaki hizmetlerinin de rolü büyüktür. Bu çalışmada konuyla ilgisi açısından sosyal hizmetler ile eğitim hizmetleri ele alınacaktır.

2.3.1. Sosyal Yardım Hizmetleri

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde önemli bir ilke olarak gündemde yerini alan “yerellik” (*Subsidiarity*) çerçevesinde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesine vatandaş odaklı olarak halka yakınlık esas alınmakta ve yerel yönetimler “*genel yetkili*” kılınmaktadır. Bu ilkenin ülkemizdeki yansıması yerel yönetim reformu olarak gerçekleşmiş ve Büyükşehir Belediye Kanunu, Belediye Kanunu, ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda değişikliklerin öngörülmesi ile ön plana çıkmaktadır. Bu kanunlarda

¹²⁴ Ahmet Ulusoy,; Akdemir, Tekin “Mahalli İdareler ve Teori-Uygulama-Maliye” Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005

¹²⁵ Nadaroğlu, a.g.e. 1994, s.76

yapılan değişikliklerle yerel yönetimlere sosyal yardım ve hizmet alanlarında da çeşitli işlevler verilmiştir.

İçişleri Bakanlığı tarafından çıkartılan, 2004/148 sayılı *Sosyal Hizmetler ve Yardımlar* konulu genelge¹²⁶ ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda¹²⁷ sosyal hizmet ve yardımlara ilişkin önemli düzenlemelere yer verilmiştir. Bununla birlikte, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun¹²⁸ 14. (b) maddesinde sosyal hizmet ve yardım hizmetlerini yapmak veya yaptırmak belediyelerin görevleri arasında sayılmaktadır.

Ayrıca, 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin 1. fıkrasının (v) maddesinde büyükşehir belediyelerine "*sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak*" görev, yetki ve sorumlulukları verilmiştir.

Aynı Kanun'un 2. fıkrasının (d) bendiyle de, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerine; "*birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; "...yaşlılar, özürllüleri, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak..."* görev ve yetkileri verilmiştir.

Kanun'un 18. maddesinin (m) bendiyle "*bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürllü merkezleri oluşturmak*" büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

¹²⁶ T.C. İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, "Sosyal Hizmet ve Yardımlar" GENELGE, 22.11.2004 http://www.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/www.icisleri/Genelgeler/Sosyal%20hizmet%20ve%20yard%C4%B1mlar%2022.11.2004-198%20GENELGE-2004-148.pdf Erişim tarihi: 17.10.2012

¹²⁷ T.B.M.M. Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kanun No: 5216, Kabul Tarihi: 10.7.2004, <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html> Erişim tarihi: 17.10.2012

¹²⁸ 5393 Sayılı a.g.e.

24. maddesinin (j) bendinde de “*dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar*” büyükşehir belediyesinin giderleri arasında sayılmıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun belediyelerin görevleri ile ilgili 14. maddesinde ise hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının belediyelerin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirleneceği, belediye hizmetlerinin sunumunda özürllü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Aynı Kanun’un 60. maddesinin (i) fıkrasında “*dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar*” belediye bütçesinden yapılacak giderler arasında sayılmıştır.

22 Şubat 2005 tarihinde çıkarılan “*İl Özel İdaresi*” yasasında da sosyal yardım ve hizmetlere ilişkin maddeler bulunmaktadır.

Belediye yasasına benzer şekilde İl Özel İdaresi Kanunu’nun¹²⁹ da 6. Maddesinin (a) fıkrasında Özel İdarenin görev, yetki ve sorumlulukları sayılırken “*İl Özel İdaresi mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla;sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları açılması*” göreviyle sorumlu kılınmıştır. Özel İdare bütçesinde giderler bölümünde sayılmış olan yoksul ve muhtaç vatandaşlara yönelik sosyal yardımları yapma yetkisi valiye verilmiştir. Aynı düzenlemeler 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda da bulunmaktadır.

Sosyal hizmetler kapsamında belediyecilik hizmetlerinde sosyallik özellikleri kazandırma, sosyal denetim ve iyileştirme, pedagojik ve kültürel hizmetler sosyal danışmanlık ve rehberlik gibi etkinlikler bulunmaktadır.¹³⁰ Bu etkinlikler bireyin, toplumla bütünleşmede, okul, aile, mesleki örgütler gibi toplumsal örgütlerin ve genel olarak yaşadığı sosyo-kültürel ortamın beklediği davranışları ve diğer insanlarla uyum içinde yaşamasını sağlamaktadır. Eyleme geçirmek, rehberlik etmek, toplumsal kesimlere ilişkin olarak danışmanlık hizmeti vermek, belirli günlerde ve olaylarda

¹²⁹ 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Kabul Tarihi: 22.2.2005 <http://www.performus.com.tr/dokuman/5302-sayili-il-ozel-idaresi-Kanunu.pdf>

¹³⁰ Ali Seyyar, Sosyal Hizmetlerde Bakım Terimleri (Ansiklopedik Sözlük) Şefkatli Eller Yayınları, Ankara, 2007

yönlendirmek, halka sorunlarını nasıl ve hangi örgütlerle çözebilecekleri hususunda yardımcı olmak, belediyelerin genel sosyal hizmet etkinlikleri olmaktadır. Bu hizmetlerle ilgili olarak yerel yönetimlerin sosyal yatırımlar yapmaları çoğu zaman kaçınılmazdır. Sosyal merkezler, sığınma evleri, gençlik merkezleri, aşevleri, sağlık ocakları, mahalle kütüphaneleri ve rehabilitasyon merkezleri gibi sosyal hizmet üniteleri açmak, hizmetlerin örgütsel boyutuna işaret etmektedir.¹³¹

Belediyelerin işlev alanına giren hizmetler gittikçe farklılaşmada ve daha fazla sosyal boyutlu hizmetlere dönüşmektedir. Doğal olarak belediyelerin hizmet çerçevesinin gelişmesi ve çeşitlilik kazanmasında yerel halkın gereksinimleri belirleyici rol oynamaktadır. 5393 Sayılı kanunun, yerel ve ortak olmak koşuluyla, yerel alanda asli hizmet birimi olarak belediyeleri göstermesi, yerel alanda gereksinim duyulan ya da duyulacak yerel ve ortak özelliklere sahip her hizmetin yerel otoritenin sorumluluğuna verileceğini belirtilmesi, belediyeleri klasikleşmiş hizmetlerinin yanında sosyal ve kültürel olanların uygulanması konusunda da gereken zemini sağlamaktadır. Özellikle, bazı büyükşehir belediyeleri tarafından sunulan bu hizmetler, zamanla diğer belediyeler arasında da yaygınlaşmakta ve belediyeler, yerel boyuttaki sosyal politika ve sosyal refah hizmetlerinin yerine getirilmesinde etkin örgütler durumuna gelmektedirler.¹³² Sağlık kuruluşlarının açılması ve eğitim örgütlerine katkıda bulunulması, kültürel faaliyetler, bölge halkına meslek ve beceri kazandırma, çevre sağlığı, kadın ve çocuklar için koruma evleri açılması, yoksullar için konut yapılması gibi bazı hizmetler bu kapsamda olmaktadır.¹³³

Sosyal belediyeçilik, yerel yönetime sosyal hizmet alanlarında planlama ve düzenleme hususunda yetkilendiren, kamuya yönelik harcamaları sosyal yardımları uygulamak üzere yönlendiren, sosyal ve kültürel etkinliklerin gerçekleşmesi için gereken yatırımları yapan ve toplumsal kesimlerdeki sosyal adalet ve güvenlik

¹³¹Yalçın Akdoğan, “Sosyal Belediyeçilik”, İstanbul Dergisi, Mart Sayısı, İstanbul, 1999 s.35

¹³²Halis Yunus Ersöz, , “5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyeler”, Sosyal Siyaset Konferansları, İstanbul, 2006, s.148-149

¹³³Halis Yunus Ersöz, “Sosyal Politikalarda Yerelleşme, Çerçeve Dergisi, Ocak 2009, s.85

kavramlarını güçlendiren sosyal denetim işlevlerini üstlenen bir model olmaktadır.¹³⁴
Bu çerçevede, sosyal belediyeciliğin fonksiyonları,

- Sosyalleştirme, sosyal kontrol ve rehabilitasyon
- Mobilize etme, yönlendirme, kılavuzluk ve rehberlik etme
- Yardım etme, gözetme
- Yatırım¹³⁵

Adı geçen görevler doğrultusunda sosyal belediyecilik kapsamında yer alan hizmetler, belediyelerin büyüklüğü, yerel alanın nüfus yoğunluğu, niteliği ve belediyelerin parasal gücü ile yakın bağıntılı olsa da, genel şekliyle belediyeler tarafından yerine getirilebilecek hizmetler olarak ele alınmaktadır. Bu hizmetleri aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür:¹³⁶

- “Kimsesizlerin, evsizlerin, sokak çocuklarının ve muhtaç kadınların barınma ihtiyaçlarını karşılamak, öksüzlere çocuk yuvaları ve kreşler yapmak, yaşlılara huzurevleri tesis etmek,
- Sağlık merkezleri, sağlık ocakları, gezici sağlık otobüsleri, ön tanı merkezleri hizmete sokmak
- Hastaneler civarında hasta yakınları için misafirhaneler oluşturmak
- Kültür, sanat ve spor tesisleri açmak
- Tiyatro, sinema, kütüphane ve kültür merkezlerini mahallelere kadar yaygınlaştırmak
- Fakir, muhtaç ve yaşam mücadelesi veren kesimlere yönelik aşevleri ve imarethaneler kurmak

¹³⁴Ömer Öksüz, , “Yerel Yönetimlerimizin Çoğu, Alt Yapı Açısından Yerel Sosyal Politikalar Uygulamaya Hazır ve Müsait Değil”, Sosyal Politikalar Dergisi, S:2, 2007 s.89

¹³⁵Yalçın Akdoğan, , “Sosyal Belediyecilik”, İstanbullu Dergisi, Mart Sayısı, İstanbul 1999, s.35

¹³⁶Kadir Peker, “Sürdürülebilir Kalkınma Açısından Sosyal Belediyecilik” <http://sosyalakil.com/?p=50> Erişim tarihi: 15.10.2012

- Özürlüler için ulaşım, eğitim ve sosyo-kültürel ortamlarda kolaylık sağlayıcı tedbirler almak
- Beceri ve meslek edindirme kursları açmak
- Park-bahçeler ve piknik alanlarını yaygınlaştırmak
- Doğal dengeyi koruyan ve çevresel şartları düzenlenmiş ucuz konut alanları üretmek
- Tanzim satış mağazaları ve ekmek fabrikaları kurmak, gıda, kömür, ilaç, kırtasiye malzemesi yardımı yapmak, toplumsal gruplar, sivil toplum kuruluşları ve kitle örgütlerine rehberlik etmek, onlarla dayanışma ve yardımlaşmayı geliştirmek, gençlerin, engellilerin ve kadınların toplumsallaşmalarını sağlayacak merkezler açmaktır.”

Yerel yönetimler tarafından yerine getirilen sunulan sosyal hizmetlerin türleri, yoğunluğu, kalite ve etkinliği belediyelerin büyüklüğüne, elindeki kaynak ve kalifiye personel durumuna, hizmet verilen toplumun gelişmişlik boyutuna, yapı ve niteliklerine göre değişiklik gösterebilirler. Bu hizmetleri gruplar halinde farklı sınıflandırmalarla da ele alınabilir.¹³⁷

- *Çocuklara yönelik olarak;* eğitime destek olunması, yeterli beslenmeye yönelik katkı sağlanması, sokak çocuklarının rehabilitasyonu için çalışmalar yapmak, kreş hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetleri ve çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,
- *Gençlere yönelik olarak;* kötü alışkanlıklar ve madde bağımlılığının önlenmesi, meslek edindirme yardımı, eğitim yardımı, iş edindirme çalışmaları, gençlik merkezleri kurulması, eğlence ve spor alanları yapılması, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,

¹³⁷Hamza Ateş, “Sosyal Belediyecilik” Dosya: Sosyal Politikalar, s.93
http://www.musiad.org.tr/img/yayinlarraporlar/cerceve_dergisi_49_13.pdf Erişim tarihi: 16.10.2012

- *Yaşlılara yönelik olarak;* kurum bakımı, sağlık yardımı, teknik malzeme sağlanması ve ihtiyaca yönelik mekânsal düzenlemeler, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik ayni ve nakdi yardımlar, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler gerçekleştirilmesi,
- *Özürlülere yönelik olarak;* fizik tedavi ve rehabilitasyon merkezlerinde tedavi ve bakım hizmetleri, günlük yaşamı kolaylaştırmaya yönelik mekansal düzenlemeler, teknik malzeme yardımı, gıda, giyim, yakacak ve ulaşım hizmetlerinden yararlanmaya yönelik ayni ve nakdi yardımlar, meslek ve iş edindirme kursları, çeşitli sosyal-kültürel faaliyetler,
- *Yetişkinlere ve muhtaç ailelere yönelik olarak;* ayni ve nakdi yardımlar, fakir ve çok çocuklu aileleri desteklemeye yönelik yardımlar, aile eğitim merkezleri yapımı gibi hizmetler. Bununla beraber, birden fazla toplumsal kesimin aynı anda yararlanacağı hizmetlerde verilebilir. Toplumun çalışmayan, çalışamayan veya çalışıp da bir meslek veya sanatı öğrenmek isteyen kesimlerinin tümüne birden yönelik olan “meslek ve beceri kazandırma” kursları buna bir örnektir. Bu suretle ev hanımları, okumamış genç kızlar, işsiz gençler ve engelliler bu tür etkinliklere katılarak, hem bir meslek veya beceri kazanabilmekte hem de yeni bir sosyal çevreye katılıp sosyalleşebilmektedirler.

2.3.2. Eğitim hizmetleri

Eğitim hizmetlerinden özellikle ilk öğretim hizmetleri, birçok ülkede yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Toplumda kültür olgusunu geliştirme açısından konservatuar, tiyatro, kütüphane, müze açılması gibi hizmetler hem merkezi hem de yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Türkiye’ de eğitim stratejisinin saptanması ve uygulanması merkezi yönetimin görevidir. İl Özel İdareleri sadece ilköğretim açısından hizmet vererek eğitime katkıdan bulunmaktadır. Her ülke için en başta gelen temel hizmetler olan eğitim ve öğretimde hizmetlerin; modern bilim ve teknolojik gelişmeler çerçevesinde, gereksinim duyulan nitelikli, açık fikirli, sorumlu

ve kişilikli bireyler yetiştirecek biçimde düzenlenmesi ve uygulanması ülkemizde Milli Eğitim Bakanlığı'nın görevleri arasında sayılmaktadır. Bu hizmetin yürütülmesinde etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi için diğer örgütlerle ortak çalışılması ve bazı işlevlerin bu örgütlere yaptırılması gerekli olmaktadır. Bu konuda en etkin ve yararlı olan örgütlerin başında yerel yönetimler gelmektedir. Ülkelerin çoğunda bu hizmetlerin ağırlık olarak yerel yönetimlere bırakılmış olması da bu nedenden ötürüdür.¹³⁸

Yerel yönetimler bakımından oldukça önemli bir hizmet türü olan eğitim, yaygın eğitim çerçevesinde ele alınan halk eğitimi olmaktadır. Halk eğitimi kırsal kesimden şehirlere göç edenlerin şehirselleşen alanlardaki meslek gruplarına yönlendirilmesi, eğitilmeleri, istihdamı, şehir hayatıyla bütünselleşmeleri ve şehir yaşamına uyum sağlayarak karşılaşılan sorunların çözülebilmesi açısından çok önemlidir.¹³⁹

Yerel yönetimlerin eğitim hizmetlerine olan desteğinin ele alınmasına geçmeden önce bazı özelliklere değinilmesi yararlı olacaktır. Bunlardan ilki, merkeziyetçi eğilimin egemen olduğu eğitim sisteminde yerel yönetimlerin bu alandaki işlevleri, genel olarak yasalarda yer almış olmasına karşın uygulamada yetersiz kaldığı görülmüştür. Bunun yanı sıra bütün sosyal ve kültürel etkinliklerde görüldüğü gibi süreç içinde yerel yönetimler, eğitim hizmetlerindeki yetki ve sorumluluklarını merkezi yönetime bırakmıştır. Son olarak da bazı eğitim hizmetleri hususunda yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında görev karmaşası bulunmaktadır.¹⁴⁰

Eğitimde merkezi ve yerel yönetim anlayışları karşılaştırıldıkları zaman her iki yönetim anlayışında da bir takım olumlu ya da olumsuz yönler bulunmaktadır. Her iki yönetimde eğitim açısından oluşan bu farklılıkları bir tablo ile göstermek mümkündür¹⁴¹.

¹³⁸ KAYA, Kamu Yönetim Araştırması: Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara, 1992, s.166

¹³⁹ Cevat Geray, (1994a), "Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri", Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 3, Sayı 6, Kasım 1994a, s.3-4

¹⁴⁰ TÜSİAD, "Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler" İstanbul, TÜSİAD, Eylül 1995, s.103

¹⁴¹ Cengiz Akçay, "Türk Eğitim Sistemi" Ankara, Anı Yayıncılık, 2006, s.67-68

Tablo 2. Eğitim Açısından Merkezden ve Yerinden Yönetim Kıyaslaması

Eğitim programları, ülkenin bütününde standarttır. Ülkenin özellik ve gereksinimleri ön plandadır.	Okulun eğitim programı, yerel gereksinim ve özelliklere uygun olarak geliştirilebilir.
Okulların eğitiminin nitelikçe daha eşit olmasını ve böylece eğitimde fırsat ve olanak eşitliğini sağlamak daha kolaydır.	Eğitim kurumları arasında gerek ülke bazında gerekse yerel birim bazında bir eşitlik yerine rekabet ve yarış vardır.
Eğitim toplumdaki egemen güçlerin olumsuz etkisinden kurtarılabilir.	Bu etkiler, olumlu da olabilir. Bu da yerel birimde başarıyı getirir.
Eğitimi ülke düzeyinde planlamak daha kolaydır ve planlar daha başarılı olabilir.	Planlama yerel düzeyde olmaktadır.
Eğitimde finansman ve insan kaynakları açısından savurganlık engellenmiş ve daha dengeli ve akılcı kaynak dağılımı sağlanır.	Eğitimin finanse edilmesinde ve insan gücü gereksinimlerinin sağlanmasında yerel olanakların sağlanması daha kolaydır. Ancak ülke genelinde rasyonel dağılım oluşmayabilir.
Yerel insan kaynaklarından merkezde yararlanmak zordur.	Yerel düzeyde nitelikli insan gücünden yararlanmada yerel olanakların sağlanması daha kolaydır.
Eğitim personelinin iş güvencelerini sağlamak daha kolay görülmektedir.	İş güvencesi, yarışmacı özellik nedeniyle daha düşüktür.
Personel ücret ve yükselmeleri daha dengeli olabilmektedir.	Personel ücretleri yerel özelliklere bağlıdır.

Nitelikli personelin merkezde istihdam edilmesiyle taşrada nitelikli personel istihdamı gereksizleşir ve dolayısıyla personel giderleri azalır.	Özellikle uzman düzeyinde eleman istihdamı, bunların temini zor olduğu için personel giderleri artar.
Sorunlara dışarıdan ve daha yansız, nesnel olarak bakmak mümkündür.	Sorunların yerel örgütler ve yöneticilerce paylaşılmasını ve böylelikle çözümünü kolaylaştırır.
Merkezden kararlar genel olarak eksik bilgi ile verilir.	Yerel yönetim anlayışı aşırı büyüyerek hantallaşan merkez yönetimin işini kolaylaştırır. Yapıyı dinamikleştirir.
Okul bina, araç-gereç ve donanımlar konularında standartlar geliştirmek daha kolaydır.	Yerel özelliklere uygun bina ve donanım sağlama olanağı daha fazladır.
Okul-aile işbirliğini sağlamak daha zor olabilmektedir.	Okul-aile işbirliğini sağlamada daha yüksek başarı elde edilebilmektedir.
Okulun toplum tarafından benimsenmesi daha zordur.	Yerel toplum okuluna daha fazla sahip çıkar.

Yerel yönetimlere eğitim hizmeti yürütmede yetki devredilmesinin avantajlı sonuçlarından biri olan, mali kazanca değil de rekabete dayanan bir anlayışlar, ¹⁴²İller, ilçeler ve beldeler arasında daha iyi okul ve daha nitelikli, kaliteli ve verimli bir eğitim-öğretim hizmeti yerine getirmek amacı ile olumlu bir rekaber ortamı oluşması önemli bir avantaj olarak önem kazanmaktadır.

Olumlu yönde bir dışadönüklük yaratan eğitim, yarı kamusal mal ve hizmetler kapsamında bulunmaktadır. Bu nedenle, bu hizmetten yararlananlar için sağladığı faydalarla birlikte topluma yönelik yararlarının da varlığı, eğitimin önemli düzeyde

¹⁴² TÜSİAD, “Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler” İstanbul, 1995, s.112

kamu ekonomisi tarafından üstlenilmesine yol açmıştır. Başka bir deyimle, aşağı yukarı tüm ülkelerde devletler bu hizmeti özellikle kendi kamu yönetimi üniteleri kanalıyla sağlamaktadır. Devletlerin eğitim hizmetleri açısından aktif pozisyonu, bu hizmetin yeterli ölçüde gerçekleştirilmesi durumunda, işgücündeki verimlilik artışıyla ulusal gelirin yükseliş göstermesine, çıkar eşitliği oluşturarak adaletli bir gelir dağılımına ve kaynakların optimal kullanılmasını sağlayarak ekonomik dengeye yardımcı olmasına olanak sağlamasıdır.¹⁴³ Yerel yönetim anlayışının bir diğer üstünlüğü de, yerel özelliklere daha uyumlu eğitim programlarının yürütülmesi ve uygulanmasının sağlanmasıdır. Bunun yanı sıra, eğitimin belediyeler aracılığıyla verilmesi durumunda, yerel halkın kendi belediyelerini daha yakından ve titizlikle kontrol talepleri, beraberinde yönetimi şeffaflığı ve demokratik katılımı gerekli kılmaktadır. Belediye etkinliklerinde hangi olayların olduğu hususunda bölgesel halkın düzenli olarak bilgilendirilmeleri onların en doğal hakları olmalıdır. Yönetimin görev ve uygulamalarının herkesin gözü önünde yapılması için yerine getirilecek yasal ve yönetsel düzenlemeler, belediyelerle halkın yaklaşmasını, halkın yönetime olan güvenini ve katkısını sağlayacaktır. Bununla birlikte, ortaya çıkabilecek herhangi usulsüz davranış, yolsuzluk ve göz ardı etme gibi olası durumları önlemek açısından da yerelleşmeyle birlikte uygulanacak olan şeffaflık politikası önem kazanacaktır.¹⁴⁴

Bununla beraber, eğitim hizmetlerini merkez yönetimin gerçekleştirmesinin bazı sakıncaları da bulunmaktadır. Merkezi yönetimin şehirlerde işlev yapan temsilcilerinin, veli şikayetlerine gerekli hassasiyeti göstermekte güçlük çektikleri, zamanında çözüme ulaşamayan sorunlar da gitgide artış gösterdiği görülmektedir. Halbuki yöneticileri seçimle göreve gelen ve halka en yakın birimler olarak kabul edilen yerel yönetimler, ailelerin istemlerine karşı daha hassas davranabilecekleri gibi, eğitim gereksinim ve istemlerinin sağlanmasında bölgesel nitelikleri de göz önünde bulundurabilirler. Kâr güden özel okul ve kursların eğitim alanında etkinlikte bulunduğu bir zamanda, yerel yönetimlere eğitime yönelik yetki ve sorumluluklar verilmesi artık çağdaşlığın gereği durumundadır. Zira yerel yönetimler hem eğitim harcamalarının azaltılmasında, hem de ailelerin okul yönetimine aktif olarak katılmalarının sağlanmasında etkin olabilirler.

¹⁴³A Nemli,. "Kamu Maliyesine Giriş" İstanbul, Filiz Kitabevi, 1990 s.67-68

¹⁴⁴ Akçal, a.g.e. s.66

Diğer taraftan, merkezi yönetim, yerel yönetim birimindeki gelişmelerin düzeyini, yönlerini, o ünitenin özel şartlarını devamlı o bölgede bulunan yerel yöneticilerden daha fazla bilememektedir. Yerel boyutlardaki eğitim sorunlarına ilişkin en doğru ve yerinde kararları alıp uygulayabilecek kuruluşlar da yerel yönetimler olmaktadır. Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (*IULA*), farklı ülkelerde yaptığı çalışmalara dayanarak, gerek halk eğitimi gerekse yetişkin eğitiminin yerel yönetimleri doğrudan ilgilendirdiğini de vurgulamaktadır.¹⁴⁵

Nitekim Avrupa ülkelerinin çoğunda yerelleşme (*subsidiarity*) ilkesi gereğince eğitim etkinlikleri, uygulandıkları yere yakın yönetsel birimin yönetimine bırakılmıştır. Karar almada yerelleştirme ya da desantralizasyon ve alt boyutlardaki yönetim ünitelerinin sorumluluk yüklenmeleri, genelde, düzenli ve tutarlı yetişkin eğitim hizmetlerinin gerçekleşmesine olanak yaratan önemli bir strateji olarak değerlendirilmektedir.

Bazı ülkelerde de, mesleğe yönelik eğitim dışındaki yetişkin eğitim hizmetleri belediyeler ya da aynı düzeydeki diğer yerel yönetimlere aktarılmıştır. Merkezi yönetim politika geliştirme, ülkeyi ilgilendiren hedef ve amaçları saptama ve hizmet kalitesinin korunması işlevlerinin tümünü ya da bazılarını yerine getirirken, yerel yönetimlerin çoğu yetişkin eğitimi alanında verdikleri hizmetlerinin düzenlenmesi işlevini yerine getirmişlerdir. Bu tür hizmetlere yönelik koşut gelişmeler federal düzende yönetilen ülkelerde de görülmektedir. Örneğin Avusturya'da yetki ve sorumluluğun çoğu bölge yönetimlerine bırakılırken, Belçika'daki komünlere yönelik sorumlulukları, kültürel konuları, eğitim ve dil eğitimini de içerir duruma gelmiştir.¹⁴⁶

Yerel yönetimlerin yetişkin eğitimi hizmetleri şöyle sıralanabilir:¹⁴⁷

a) Toplum ve Emek Piyasaları İle Bütünleşmeye Yönelik Eğitimler:

Şehirlerin çoğunda yetişkinlere yönelik eğitim, gerek toplum gerekse emek piyasalarına yeniden bütünleşme projelerini içermektedir. Zira günümüzde toplumlarda

¹⁴⁵ Geray, a.g.e. s.4

¹⁴⁶ European Commission, "Eurydice - Directorate General for Education and Culture", Non-Vocational Adult Education in Europe, January 2007, s.15-16

¹⁴⁷ Geray, a.g.e. 10-12

işsizlik, yalnızca gelir olarak değil, sosyal açıdan iletişim ve etkileşim kanalıyla bilgi ve tecrübe kazanma fırsatları açısından da olumsuz sonuçlar yaratmaktadır. Uluslararası alanda belediyeler, işsiz bireyler için erişilebilir eğitim projeleri uygulamaktadırlar.

b) Sosyal Bakım:

Yetişkinlere yönelik eğitim içeriğinde özürlü, yaşlı, fiziksel ya da psikolojik sorunları olan ve dolayısıyla toplumda yaşama zorluğu çeken kişiler için değişik eğitimler de geliştirmektedir. Özel bir yapıya sahip olan bu grupların sosyal hale dönüşmeleri hedef alınan bu programlarda, başkalarına gereksinim duyulmadan yemek pişirme, çamaşır yıkama, ev cihazlarını kullanma , eve ilişkin bütçeyi ayarlama ve bilgisayar kullanma gibi kurslar verilmektedir.

c) Kültürel Uyum:

Yetişkin çağa gelmiş bireylerin eğitimi, kırsal alandan şehirlere göç etmiş kişilerin şehir kültürünü benimsemeleri ve değişik topluluklar arasındaki kültürel uyumun sağlanabilmesine önemli bir araç olmaktadır. Bu bağlamda sosyal uyum ve dil kurslarının yanında, şehirlere yeni gelmiş bireylere yaşam kalitesini yükseltmeye ilişkin eğitimler düzenlenmektedir. Ev idaresi, çocuk büyüme, eğitim, çalışma ya da gönüllü olarak bir işte çalışma gibi alanlarda eğitim verilmektedir.

d) Yaşlı Eğitimi:

Hızla artan nüfusa göre yaşlanma oranı gitgide artış göstererek, yaşlı insanlar toplumsal yaşama katılım ve kişisel gelişim alanlarında oldukça geniş bir eğitime gereksinim duyulmaktadır. Güvenlik, sağlık, yaşam dengesi, zihinsel yönden geliştirme, kimseye gerek kalmadan yaşama, bütçe yönetimi ve miras işlemleri gibi konularda yaşlı bireylere yönelik eğitimlerdir.

e) Gönüllü Eğitimi:

Gönüllü insanların toplumda bağlayıcı ve etkin işlevleri bulunmaktadır. İsteyerek yerine getirilen görevler oldukça karmaşık olduğundan bu alanda uzmanlık ve deneyimi arttıracak, özelliklerini geliştirecek eğitimlere her zaman gereksinim

duyulmaktadır. Yerel yönetimler halkla ilişkiler, liderlik, yönetim ve örgüt kursları ya da gönüllü topluluğun etkinlik alanına ilişkin eğitimler düzenleyebilir.

Sağlık Eğitimi:

Sağlık alanındaki korumaya yönelik eğitimlerle, ev ya da yakın ortamda oluşabilecek kazalar ile hastalıkların önüne geçilebilir. Fiziksel alıştıırma, diyet, gerginlikle başa çıkma, kişinin kendi ruhsal durumuna yönelik eğitimler bireyleri daha sağlıklı yapmaktadır. Bunun yanı sıra bu gibi etkinlikler sağlık harcamalarından da tasarruf sağlamaktadır. Bu sektörde koruyucu eğitime yönelimin fazla olmadığından, bu boşluk yaygın eğitim etkinlikleri ile kapatılabilir.

Çevre Eğitimi ve Sürdürülebilirlik:

Küresel ısınmayla birlikte çevrenin korunmasına yönelik çalışmalar ve toplumun bilgilendirilmesi oldukça önemlidir. Örgün eğitimle beraber yaygın eğitimlerle de çevre korunmasına ilişkin girişimlerde bulunulabilir.

Sanat ve Kültür:

Kültürel katılımın geliştirilmesi toplumlarda öncelikle ele alınması gereken bir olgudur. Yaygın eğitim örgütleri çeşitli programlarla sanatın değerinin algılanmasına hizmet edebilir ve resim, müzik, tiyatro gibi sanata dönük yaygın alanlarda verilen kurslarla bir kültür oluşumuna ve farklı kültürlerin anlaşılmasına olanak sağlanabilir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. YEREL YÖNETİMLERİN EĞİTİM VE KÜLTÜR İŞLEVLERİ

3.1. Eğitim alanında görev ve fonksiyonların değişim süreci

Tüm uluslarda kamu yönetimi, merkezden ve yerinden yönetim olarak en az iki makam tarafından ülke koşullarına ve yönetim şekline göre paylaşılmaktadır. Eğitim yönetimi de bu yönetimde ait olduğu yerini almaktadır.

Son yıllarda dünyada oluşan sosyal, teknik, ekonomik ve kamu yönetimindeki gelişmelerle, hizmeti vatandaşa götürmek ve yakınlaşmak düşüncesi ön plana çıkmıştır. Vatandaş hizmetin nasıl ve hangi organlar tarafından gerçekleştirildiği ile artık yakından ilgilenmektedir. Kitle iletişim araçlarının insan yaşamına girmesiyle, bireyler her yerde aynı hizmeti talep etmeye başlayarak yönetimi zor durumda bırakmaktadır. Ayrıca gitgide artış gösteren demokratikleşme istemleriyle, yerel yönetim hizmetlerinin güçlendirilmesi anlayışı daha önem kazanarak, merkezdeki yetkilerin yerel yönetimlere aktarılma fikri tartışılmaya başlanmış ve bu tartışmada eğitim konusu da gündemde yerini almıştır.¹⁴⁸

1960'lı yılların başlarında Türk uzmanları tarafından hazırlanan MEHTAP (*Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi*) adıyla bilinen reform önerileri kamu yönetiminin ve özellikle merkezi yönetimin yapısal düzenlemelerine değinilerek yerel yönetimlerin yeniden ele alınıp düzenlenmesi gerektiği ilkesi getirilmiştir. 1991 yılında düzenlenen KAYA (*Kamu Yönetimi Araştırma*) projesi de bazı değişikliklere karşın MEHTAP Raporuyla aynı özellikleri taşımaktadır.¹⁴⁹

Küreselleşme süreci ile yaşanan değişimlerle birlikte, aynı zamanda yerelleşmeye yönelmenin de artış gösterdiği belirlenmektedir. Yerelleşme süreci,

¹⁴⁸Balcı Bucak, "İl ve İlçe Eğitim Örgütlerinin Durumu ve Bunun Yönetimsel Doğurguları", Eğitimde Yansımalar VI-2000 Yılında Türk Milli Eğitim Örgütü ve Yönetimi, 2000,s.63

¹⁴⁹Nabi Dinçer, / T Ersoy, "MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulama Durumunu Değerlendirme Araştırması", TODAİE, Ankara, 1974 s.117

küreselleşme eğiliminin örgütlenmede merkeziyetçi oluşumuna karşı, kültürel, tarihsel ve fiziksel yerel özelliklerdeki hizmetleri yeniden düzenleyerek daha uygar ve yaşanabilir bir dünyanın oluşturulmasına katkıda bulunmaktadır. Gelişmelerden anlaşılmaktadır ki, günümüzde sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru bir dönüşüm yaşanırken, merkezi yönetim sisteminde de yerinde yönetime geçiş hızlanmaktadır.¹⁵⁰

Coğrafi açıdan büyük bir ülke olan Türkiye’de, bölgelerarası sosyo ekonomik sorun ve gereksinimlerin oldukça çeşitli olduğu ve tüm kamu hizmetlerinin sadece merkezi yönetim aracılığıyla yürütülmesinin hem olası, hem de rasyonel olmadığı genel olarak onaylanmaktadır. Dolayısıyla merkezi yönetimden yerel yönetimlere uzanan yetki, görev ve kaynak devrine yönelik çeşitli reform özelliğindeki düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerekliliği politik ve bilimsel çevrelerde sıkça dile getirilmektedir.¹⁵¹ Milli Eğitim Bakanlığı’nın görev alanı içinde yer alan eğitim ve kültür hizmetlerinin yürütülmesinde hizmette verimi sağlamak, hızlanmayı sağlamak ve halk katılımını sağlamak amacıyla yerel yönetimler gibi etkili ve yararlı örgütlerle işbirliğinde bulunarak bazı görevleri bu yönetimlere yaptırmak durumundadır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer alan düzenlemelere göre, eğitim hizmetleri ilk aşamada yerel yönetimlere aktarılacak işlevler arasında yer almaktadır. Ancak, kalkınma planının “Eğitim Reformu” ile ilgili kısmında eğitim hizmetlerinin merkez ve yerel yönetimler arasında dağıtılmasına yönelik fazla açıklamalar bulunmamaktadır. Planda Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) ve Yüksek Öğretim Kurumları (YÖK) gibi merkezi yapının, alt birimler ve bölgesel örgütlerin eylem olanaklarını sınırladığı ve karar alma sürecinin yavaşlamasına yol açtığı belirtilmektedir.¹⁵² Özellikle son yıllarda MEB, kendi içinde uygulanan ve işlev gören lise, meslek lisesi ve imam hatip lisesi gibi ortaöğretim kuruluşlarının yapımlarını ve harcamalarını arttırmak suretiyle il özel idarelerine yaptırmakta ve bu hizmetlere belediyeler ve köy yönetimleri de yardımcı olmaktadır. Bu yöntemle kurulan okullar hem daha çabuk hem daha ucuz olmaktadır. Halkın katılımının da sağlandığı ve belediyeler ile köylerin yasal bir

¹⁵⁰Tahsin, Çelik Yomralıoğlu, , “Kemal, Konumsal Bilgi Sistemi İçin Yerel Yönetimlerde Re-Organizasyon İhtiyacı”, Yerel Yönetimlerde Kent Bilgi Sistemi Uygulamaları Sempozyumu, KTÜ, Trabzon 1999,s.63

¹⁵¹E. Kadri Pektaş, “Büyük Kent Belediyelerinin Eğitim ve Kültür Hizmetlerine Siyasal Parti İdeolojilerinin Yansımaları”, Ankara, 1999, s.12

¹⁵² Pektaş, a.g.e.

zorunluluk olmaksızın üzerlerine aldıkları bu işlevler, yasal hale getirildikleri ve gereken mali kaynak devri sağlandığı takdirde, bu yönetim ünitelerinden daha fazla katkı sağlanabileceği de artık kabul edilmektedir. Ayrıca yerel istemlerin sağlanması, şehir esnafının, iş hayatının ve öğrenci velilerinin beklentilerine cevap verilebilmesi, örgün ve yaygın eğitim hizmetlerini yürütme yetki ve sorumluluğunun yerel kuruluşlara bırakılması ile mümkün olacaktır. Eğitim sisteminde modernleşmenin düzenlenmesinde, demokrasi bilincinin geliştirilmesinde, eğitimin tüm alanlarına öğrenciler ve velilerin katılımında, bu hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılmasının ya da daha geniş sorumluluk ve yetkiler verilmesinin etkilerinin büyük olacağından kuşku duyulmamaktadır. Dolayısıyla günün şartlarına uyumlu olarak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında dengeli ve tutarlı bir görev dağılımının yapılması zorunlu hale gelmiştir.¹⁵³

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında; “Milli eğitimde hizmet esasına göre yapılandırmayı gerçekleştirmek; merkez teşkilatını makro düzeyde stratejik planlama, müfredat programı, araştırma-geliştirme, denetleme yapan ve koordinasyon işleriyle uğraşacak üst düzeyde karar organı haline dönüştürmek; bürokrasiyi azaltmak, gerek bakanlık taşra birimlerine gerekse yerel yönetimler ve ailelerin eğitimde hizmet verme sürecine aktif katılımını sağlamak için...düzenlemeler yapılacaktır” denilmektedir.¹⁵⁴ Kalkınma Planı’nda öngörülen görüşler yerel yönetimlerin eğitim hizmetleri ile ilişkisini açıkça ortaya koymakta ve eğitim hizmetlerine ait işlev ve yetki dağıtımının da hangi anlayışla yapılması gerektiğine de dikkat çekmektedir.

Milli Eğitim Bakanlığı (MEB), görevlerinin yürütülmesinde hizmette verimi arttırmak, hızı arttırmak, halkın katılımını temin etmek gibi belli amaçlarla, diğer kamu kuruluşları ile işbirliğinde bulunmak ve birtakım görevleri yerel yönetimlere yaptırmak zorundadır. Özellikle son yıllarda MEB, okul yatırımlarını il özel idareler eliyle yaptırmakta ve bu hizmetlere belediyeler ve köy idareleri de katkıda bulunmaktadır. Belediyelerin ve köylerin yasal bir zorunluluk olmadan üstlendikleri bu görevler,

¹⁵³ Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü; Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Rapor , TODAİE Yayını, Ankara, 1991, s.166

¹⁵⁴Ziya Çoker, “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.5, S.2, Mart 1996, s. 37-38

yasalaştırıldığı ve gerekli finansal kaynak aktarımı sağlandığı takdirde, bu yönetim birimlerinden daha fazla katkı sağlanabileceği ileri sürülmektedir.¹⁵⁵

Merkezden ve yerinden yönetimin verilen hizmetlerde ülke şartlarına göre bir dengelemenin daha uygun olacağı düşüncesi bilimsel platformda ağır basmaktadır. Bu noktada eğitimde hangi yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi, hangilerinin merkezde kalması ve yerel düzeyde nasıl bir örgütlenme olması gerektiği konusunda tartışmalar sürmektedir.¹⁵⁶

Ülkemizde de yıllardır merkezi yönetim anlayışının terk edilmesi konusunda yoğun bir tartışma yapılmış, ancak yetkilerin avantajlarından dolayı bir türlü önemli sayılabilecek yetkiler yerel yönetimlere devredilememiştir. Vatandaşlar ise, birçok basit nedenlerle merkezi yönetimin onayını beklemekte ve yoğun bürokrasi içerisinde kaybolup gitmektedirler.

3.1.1. İl özel idareleri

Eğitim hususunda il özel idarelerine özellikle ilk ve orta öğretime yönelik birçok görev verilmiştir. 5302 sayılı Kanununun 6 (a) maddesine göre, il özel idareleri, mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla; “.....ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri” il sınırları içinde yürütmekle yükümlü tutulmuşlardır.

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu'nun¹⁵⁷ 11. maddesi de “Yetiştirici ve tamamlayıcı sınıflar ve kurslar, mecburi ilköğrenim çağında buldukları halde, öğrenimlerini yaşitlarıyla birlikte zamanında yapmamış olan çocuklara kısa yoldan ilköğrenim vermek ve ayrıca yetişmelerine lüzum görülen çocukları ilköğretim okuluna hazırlamak veya ilköğretim okulunu bitirmiş olup da henüz mecburi öğrenim çağında bulunan ve üst dereceli öğrenim kurumlarına gidemeyecek olanların genel bilgilerini artırmak ve kendilerine iş ve üretim hayatında faydalı olacak bilgi ve maharetleri

¹⁵⁵ Çoker, a.g.e. s.38

¹⁵⁶ Ömer Peker, "Eğitimin Yerelleşmesi ya da Özerkleşmesi", Amme İdaresi Dergisi, C.28, S.3, Eylül 1995, s.31

¹⁵⁷ 222 Sayılı a.g.e.

kazandırmak amacıyla gerçek ve tüzel kişilerle, belediyeler, özel idareler ve Devlet tarafından açılabilir” hükmü gereğince özel idarelere eğitimi eksik kalan bireylere yetiştirici ve tamamlayıcı sınıf ve kurs açma görevleri verilmiştir.

Yine 222 sayılı Kanununun 12. maddesinde “*Mecburi ilköğrenim çağında buldukları halde zihnen, bedenen, ruhen ve sosyal bakımdan özürlü olan çocukların özel eğitim ve öğretim görmeleri sağlanır*” hükmü, 13. maddede yer alan “*Okul öncesi kurumlarında mecburi öğrenim çağına gelmemiş olan çocuklar eğitilir*” hükmü ile “*İsteğe bağlı tamamlayıcı sınıflarda ve kurslarda, ilköğrenim çağı dışına çıkmış olup da üst dereceli öğrenim kurumlarına gidememiş olan yurttaşlardan genel bilgilerini artırmak ve kendilerinin daha iyi bir iş ve üretim unsuru olarak yetiştirilmeleri amacıyla öğretim yapılır*” hükmü gereğince il özel idarelerinin bu alanlarla ilgili eğitim kurumları açabilecekleri öngörülmüştür.

Özel idareler eski kanundan farklı olarak orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmakla yetkili ve görevli kılınmışlardır.

5302 sayılı Kanununun 6. maddenin 1. fıkrasının (b) bendinde “*kültür, turizm, gençlik ve spor*” hizmetlerinin belediye sınırları dışında il özel idarelerinin yürütmekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir.

Kültüre yönelik hizmetler, halk eğitimi hizmetleri, mesleki eğitim kurs hizmetleri, kitaplık hizmetleri, anıt ve müze hizmetleridir. Kanunda özel yönetimlerin turizm etkinlikleri düzenleyeceği hükmü getirilirken, “*Turizm Bakanlığınca Mahalli, Milli ve Milletlerarası Turizm Faaliyetlerini Düzenleyen İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardım Yönetmeliği*”¹⁵⁸ kapsamında da özel idarelere mahalli, milli ve milletlerarası yapılacak turistik faaliyetler için yardım yapılacağına ilişkin hüküm mevcuttur (madde 11).

¹⁵⁸ Turizm Bakanlığı’nca Mahalli, Milli ve Milletlerarası Turizm faaliyetlerini Düzenleyen İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardım Yönetmeliği, R.G. Tarihi: 11.10.1991, R.G. Sayı:21018
<http://teftis.kulturturizm.gov.tr/TR.14964/turizm-bakanliginca-mahalli-milli-ve-milletlerarasi-tur.html>

Spor hizmetlerine yönelik olarak ise 3289 sayılı Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun'un¹⁵⁹ 14. maddesi gereğince özel idareler ilçelerde spor tesisleri yaptırmakla yükümlü kılınmışlardır.

Eğitim hizmetlerine yönelik olarak yapılan harcamalar, *ilköğretim hizmetleri, orta öğretim hizmetleri, özürlü çocukların eğitim hizmetleri, öğrenci yurtları hizmetleri* olmaktadır.

Kültür hizmetlerine yönelik harcamalar, *halk eğitimi hizmetleri, mesleki eğitim kurs hizmetleri, kitaplık hizmetleri, anıt ve müze hizmetleri*dir.

Spor hizmetlerine ilişkin yapılan harcamalar ilçelerde *spor tesislerinin yapımı ve bakımından* ibarettir.

Turizm ve tanıtma hizmetleri harcamaları ise, *turizm hizmetleri, sanat, kültür ve festival hizmetleri, uluslararası kuruluşlarla ilgili hizmetler, propaganda ve tanıtma hizmetlerinden* oluşmaktadır.

Cumhuriyetten önceki dönemde il özel idareleri, 1913 tarihli kanun kapsamında önemli eğitim hizmetleri gerçekleştirmişlerdi ve “*amele ve fukaraya gece okulları açılması*” yoluyla halk eğitiminde yetkilere sahip olmuşlardı. Aynı yılda çıkarılan “*Tedrisatı İptidaiye Kanunu Muvakkati*” ile ilkokul öğretmenleri ve memurların atanma ve görevden alınmaları valilerin yetkisi altına verilirken, maaş ödemeleri ve eğitim yatırım harcamaları özel idare bütçesine bağlanmıştır. Tıpkı yol yapımında olduğu gibi eğitim işleri içinde ayrı kaynaklar oluşturulmuştur.¹⁶⁰

Bu alandaki değişme 1926 ve 1948 yıllarındaki uygulamalarda somutlaşmaktadır. 1926'da ise ilkokul açılması Eğitim Bakanlığı'nın onayına bağlanarak, 1948'den başlayarak öğretmenlerin ve ilkokul müfettişlerinin maaş ödemeleri Bakanlık tarafından gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Halen özel idarelerin eğitim hizmetleri alanındaki işlevleri ilk ve ortaöğretim okul binalarının yapım, bakım

¹⁵⁹ 3289 Sayılı Spor Genel Müdürlüğü'nün Teşkilatı ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 21/05/1986, R.G. Tarihi: 28/05/1986, R.G. Sayı: 19120 <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/735.html>

¹⁶⁰ Birgül, “Güler İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925–1990” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 3, Mayıs 1995, s.15

ve onarımını yapmak, binalar için arsa sağlamak, yetiştirici ve bütünleştirilmiş kurslar açmak, engelli çocukların eğitimlerine yönetim hizmetler vermek ve öğrenci yurtları hizmetlerinden ibaret olmaktadır. Yani il özel idarelerinin eğitim hizmetleri yapım, bakım ve onarımdan oluşur duruma gelmiştir.¹⁶¹

3.1.2. Belediyeler

Belediyelerin eğitim hizmetleri alanındaki rolünün her zaman, il özel idarelerine göre daha sınırlı ve özellikle yaygın eğitim, halk eğitimi ve kültürel görev odaklı olduğu daha iyi anlaşılmaktadır. Hatta, yeni yasa ile de belediyelerin görevleri arasında kabul edilen okul öncesi eğitim örgütleri açma işlevi, önce 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu¹⁶² ile belediyelere, il özel idarelerine ve devlete verilmesine rağmen belediyeler bu göreve yeterince önem vermemişlerdir.¹⁶³ Bununla birlikte, okul öncesi eğitim konusunun son yıllarda önemle ele alınmasından sonra belediyelerin işlettiği ana okulu ve yuva sayısında önemli bir artış kaydedildiği de göz önünde bulundurulmalıdır.

Aynı zamanda 5272 sayılı yeni belediye kanununun 14. Maddesi (b) fıkrası, belediyelerin okul öncesi eğitim kurumları açabileceğini; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabileceğini ve yaptırabileceğini; her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabileceğini de düzenlemektedir.¹⁶⁴ Ancak bu hükmün isteğe bağlı olan görevler arasında ele alınması eleştirilere yol açmakta ve bu işlevin zorunlu tutulmasının daha yerinde olacağı düşünülmektedir. Zira bugün büyük şehirlerde ilk ve ortaöğretimde karşılaşılan en önemli sorun olan okul binası, binaların bakım ve onarımı ile temizliği olmaktadır. Bu kaygı, 1580 Sayılı Kanun, ilkokul yapımı için ücretsiz arsa tahsisi görevini belediyelere vermesine rağmen, özellikle il ya da büyükşehir belediyelerinin konuya yeterince ilgi göstermemesinden ve

¹⁶¹ a.g.e.

¹⁶² 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu, Kabul Tarihi: 5/1/1961 R.G. Tarihi: 12/1/1961, R.G. Sayı: 10705 <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/24.html> madde 11, erişim tarihi: 15.10.2012

¹⁶³ Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, (1993b), Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri, Ankara, Erk Yayıncılık, Ekim 1993, s.50

¹⁶⁴ 5272 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 07/12/2004, R.G. Tarihi: 24.12.2004, R.G. Tarihi: 25680, madde 14 (b) http://www.alomaliye.com/5272_sayili_kanun_belediye.htm Erişim tarihi: 15.10.2012

saptanan yerlerin imarı ve plan değişikliklerinde duyarlı olmadığından kaynaklandığı da belirtilmektedir.¹⁶⁵

Günümüzde ilkokul ve ilköğretim okullarının yapım, bakım ve onarımlarına ilişkin projelerin hazırlanması ve uygulanması il özel idareleri tarafından yerine getirilmekte, ilgili bakanlık da bu programları onaylamak, finansal yönden çeşitli yardımlar yapmak gibi katkılarda bulunmaktadır. İl özel idarelerinin okul yapılarını daha ucuz ve sağlam yapmakta ve halk dayanağını da kazanmaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile yetişkin çağdakilere yönelik eğitim kapsamında belediyelerin öncelikle meslek ve beceri kazandırma görevi olmak üzere çeşitli alanlarda değişik işlevler üstlenebileceği de anlaşılmaktadır. Gerçekten, yerel yönetimlerin bu alandaki eğitim görevleri olarak sıralanan emek ve toplum piyasalarına uyum, meslek ve beceri kazandırma kursları ile yerine getirilirken, diğer alanlarda belediyeleri yetişkinlerin eğitimi konusunda sorumluluk almak zorunda bırakan uygulama ise “*hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır*” (madde 14b) şeklindeki açıklaması olmaktadır. Başka bir deyişle, belediyeler hizmetleri yerine getirirken yetişkin eğitimi alanına giren özürllüler ve yaşlılar odaklı planlama yapma durumunda kalmaktadırlar. Bu durum, yaşlı ve özürllü bireylerin sosyal yaşama katılmasını sağlama ve yaşam kalitesini arttırmaya yönelik programların oluşturulması gerekliliğini açığa çıkarmaktadır. Ülkemizde belediyelerin sosyal hizmetler kapsamında düşkünler için aşevi, huzurevi ve engelliler merkezi kurmaya yöneldikleri de görülmektedir. Bununla birlikte, örgütlerin hizmetleri dışında bu grupların sosyal yaşama uyumu ve özgür yaşam becerilerinin geliştirilmesine ilişkin eğitim programları oldukça azdır.¹⁶⁶

Yaygın eğitim ve yetişkin eğitimi alanında ise yerel yönetimlerin yasal açıdan belirli engelleri olmamakta ancak buna rağmen bu etkinlikleri yürüten belediyelerin sayısı oldukça düşük olmaktadır. Büyükşehir belediyeleri dışında, diğer yerel yönetimlerin çoğunun bu alanda dikkati çeker etkinlikleri bulunmaktadır. Ayrıca, formel ya da örgün eğitim sistemi kapsamında il özel idarelerinin belediyelere göre;

¹⁶⁵ KAYA, “Yerel Yönetimlerce Yapılacak Eğitim - Öğretim Hizmetleri”, Ankara, TODAİE, 1990 s.5

¹⁶⁶ TÜSİAD, a.g.e. s.106

yaygın eğitim ve kültürel görevler açısından ise belediyelerin il özel idarelerine nazaran daha fazla yetki ve sorumluluklar yüklendiği ve etkin oldukları söylenebilir.

Aynı kanunun 13. maddesi de, belediyelere, toplumda sosyal ve kültürel gelişmeyi ve kültürel uyum hususunda işlev vermiştir. Bu maddeye göre hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapacağını belirtmektedir. Anlaşılacağı üzere bu çeşit hizmetlerin önemli ölçüde yetişkin insanların eğitimi kapsamında oluşacak hizmetler düzeyinde olduğu açıktır. Kanunun 77. maddesinde ise belediye hizmetlerine gönüllü katılım düzenlenmiştir. Bu maddeye göre belediyelere *sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar* uygulama görevi verilmiştir. Hiç şüphesiz bu programların esasını toplumun gönüllülük düzeyi ve bilinci ile katılımını amaçlayan eğitim çalışmaları oluşturacaktır.

Ülkemizde büyükşehir belediyeleri, vatandaşların şehir kültürü ile özdeşmelerini sağlamak, şehri benimsetmek, bir sanat ve meslek dalında gelişmelerini sağlamak, istihdam sorunlarına çözüm bulmak, halkın yerel demokrasi kültürünü geliştirmek ve bölge halkının eğitim düzeylerini arttırmak gibi amaçlara yönelik olarak çeşitli hizmetler yürütmektedirler. Bu hizmetleri, örgün eğitim örgütlerine yardım etkinlikleri, öğrencilere yapılan maddesel ve parasal yardımlar, yaygın eğitim etkinlikleri olarak da sınıflandırmak mümkündür.

Büyükşehir belediyeleri kanalıyla yapılan örgün eğitim-öğretime katkıda bulunmak amacıyla;

- Okullara ek bina ve derslik yapımı,
- Okullara arsa ayrılması,
- Okullara spor salonu, kütüphane ve yemekhane yapımı,

- Okul alanı içinde de okulun dışı asfaltlama ve çevre düzenlemesi yapılmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri ayrıca, kendilerine ait olan bina ve kuruluşları okulların ve öğrencilerin kullanımına açarak bu tesislerde eğitim ve eğitimle ilgili sosyal etkinliklerin düzenlenmesine imkan sağlamaktadırlar.

3.2. Yerel yönetimlerin eğitime katkısını gerektiren sebepler

Türkiye eğitim sistemi, yönetim gücü ya da karar verme yetki ve sorumluluğun merkezin elinde bulunduğu tekçi bir sistemdir. Merkezi yönetim, ülke genelinde dengeli hizmet dağılımında, fırsat eşitliğinde, eğitimin sosyal adalet ilkelerine uygun olarak yayılmasında, ulusal düzeydeki projelerin oluşturulmasında ve ülke bütünlüğünün korunmasında önemli ve yararlı hizmetler sağlamaktadır. Bununla birlikte günümüzde, merkezi yönetim; yerel boyuttaki ihtiyaçları, öncelikleri, sorunları ve çözümlerini belirleyip uygulamaya geçememekte, yerel örgütlerle bağlantı kurup, onları sorunun çözümüne yardımcı olmakta güçlük çekmektedir.¹⁶⁷ Bütün bu sınırlı ve kısıtlı durumların eğitim sistemimizin işlevlerine etki ettiği ve gerektiği yerine getirmesini engellediği görülmektedir. Eğitim hizmetlerindeki merkezîyetçi yönetim, gerek Milli Eğitim Bakanlığı örgütlenmesi içinde ve il sistemi çerçevesinde gerekse yerel yönetimlerde yetki aktarımı ve genişletilmesi uygulamalarına yer verilmemesi, biçiminde ortaya çıkmaktadır.¹⁶⁸

Türk eğitim sisteminde, sistemin önemli bir kaynağı olan eğitim çalışanları Bakanlık tarafından alınmakta; çalışan birey, öğrenci ve genel hizmetlerle, bütçeye ait tüzük, yönetmelik, genelge gibi yönetsel belgeler, kararlar Bakanlık aracılığıyla hazırlanmakta; eğitim sisteminin öğrenci, hizmet, araştırma ve yayınlarına yönelik kararlar da yine aynı şekilde verilmektedir.¹⁶⁹ Böyle geniş bir yapısı olan bir kuruluştaki bürokrasi, ağır işleme ve merkezîyetçilik gibi sorunların oluşmasının kaçınılmaz olduğu

¹⁶⁷Kemal Köksal, “Türkiye’de eğitim Hizmetlerinin Yerelleşmesi –Bir Model Önerisi”. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara, Haziran , 1997, s.39-40

¹⁶⁸ TÜSİAD, a.g.e. s.106

¹⁶⁹Kemal Köksal, Türkiye’de eğitim Hizmetlerinin Yerelleşmesi –Bir Model Önerisi-. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara, Haziran , 1997, s.14

ve Milli Eğitim Bakanlığı'nın bu sıkıntılarla çok uzun bir zamandan beri karşı karşıya olduğu belirtilmektedir.¹⁷⁰ Buna göre merkeziyetçi anlayışla örgütlenme ve yönetimin sınırlılık ve sakıncalarını şöyle özetleyebiliriz:

- İşlerin birikmesi ve gecikmesi
- Bürokratik işlemlerin ve kırtasiyeciliğin artması
- Karar sürecinin yavaş işlemesi
- Çevresel destek ve katılımın olmaması
- Kaynakların yerinde ve etkili kullanılmaması.

Gelişmiş uluslarda, geçen yüzyılın ikinci yarısından başlayarak eğitim sistemlerinin örgütlenmesinde ve yönetiminde merkeziyetçilikten uzaklaşarak yerel eğitim otoritelerinin, yerel yönetimlerin ve okulların yetkilendirip güçlendirilmesi ve eğitim hizmetlerine geniş bir katılımın oluşması gayretleri yoğun olarak gündeme gelmeye başlamıştır. Eğitim alanında merkeziyetçi olmayan yönetimin avantajları da bulunmaktadır.¹⁷¹ Merkezden uzaklaşarak yerel yönetimlere doğru bir geçişteki yararları da şöyle sıralayabiliriz:

- Eğitimde özerkliğin sağlanması,
- Sorumlulukların paylaşılması,
- Bürokrasinin kısıtlanması,
- Merkez örgütün iş yükünün azalarak işlerin hızlı yürütülmesi,
- Yerel yöneticilerin yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi,
- Yönetimde etkinliğin sağlanarak sorunların yerinde belirlenip çözülmesi,

¹⁷⁰Ahmet Duman, "Eğitimin Yerinden Yönetimi". Çağdaş Yerel Yönetimler" Cilt:7 Sayı :2 Nisan 1998. Türk Belediyecilik Derneği, s. 89

¹⁷¹Mustafa Özdemir, "Yerel Yönetimler ve Eğitim" Yüksek lisans Tezi TODAİE, Ankara, 1996, s. 70

- Halkın ve ailelerin eğitim örgütlerine sahiplenmesi ve bütünleşme yaratılması,
- Fırsat eşitliğinin sağlanması,
- Hizmette maliyetin düşürülmesi,
- Demokrasinin gelişip güçlenmesi,
- Yerel gereksinimlerin dikkate alınması,
- Kaynakların daha adil ve etkili kullanılması.

Eğitim alanında çalışanlar da, özellikle yönetici konumunda olanlar, merkezi örgütlenmeye dayalı eğitim sisteminden memnun değildirler. Yöneticiler merkeziyetçi eğitim sisteminin yararsız ve verimsiz olduğu konusunda görüş birliği içindedirler. Bu sistemde yönetici-öğretmen ilişkisinin iyi olmadığı ve okul aile ve çevre ilişkisini sağlayamadığı büyük bir çoğunluk tarafından kabul edilmektedir. Dolayısıyla günümüzün şartlarına uygun olarak, eğitim ve öğretim hizmetlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında dengeli ve tutarlı bir dağıtımını yapmanın zorunlu hale geldiği belirtilmektedir.¹⁷²

Milli Eğitim Bakanlığı'nın eğitim ve öğretim hizmetlerini yürütmesinde; hizmette verimliliği sağlamak, hızı arttırmak ve halk katkısını sağlamak gibi belli amaçlarla diğer kamu kuruluşlarıyla işbirliği içinde bulunmak ve bazı görevleri onlara yaptırma durumunda olduğu belirtilerek bu konuda en etkili ve yararlı olabilecek kuruluşların yerel yönetimler olacağına işaret edilmektedir.¹⁷³

¹⁷² KAYA, Kamu Araştırması.....1992 s.166

¹⁷³ TODAİE, a.g.e.

3.3. Yerel yönetimler yasa tasarısının eğitim yönetimine getirdiği yenilikler

Yerel yönetimlere yönelik yeniden düzenleme girişimleri 90'lı yılların başlıca konularından biri olmuştur. Türkiye'deki yerel yönetimlerle ilgili yeniden düzenleme hususu sadece yurt içinde değil, dışarıda da odak noktası olmaya devam etmektedir. Avrupa bölgesel ve yerel yönetimler konseyi bu alanda yapılan düzenleme ve çalışmaları yakından izleyerek bu işlevlerin ne yönde gelişeceği hususunda gösterilen çabaları sergilemektedir. Değişik örgüt ve kurumlar, yerli ve yabancı kuruluşlar bu konuya yakın ilgi göstermektedirler.

Yerel yönetimler yasa tasarısı, Kamu Yönetimi Temel Kanunu (*KYTK*) yasa tasarısının yasalaştıktan sonra gündeme gelecek bir yasa tasarısı olmaktadır. Tasarının en dikkati çeken özelliklerinden biri de, merkezi yönetim, il özel idaresi, belediye ve il genel yönetimi, ilçe ve köy arasındaki iş paylaşımının değiştirilmek istenmesidir. Ancak bu değişiklik yasal hükümlerle değil, protokoller kanalıyla süreç içinde gerçekleştirmek üzere yönetime bırakılmaktadır. Başka bir ifadeyle devlet örgütlenmesinin ana seçeneklerini yasa konusu olmaktan çıkararak Türkiye Büyük Millet Meclisi (*TBMM*) dışına çıkarmakta ve bu yetkiyi kendiliğinden yürütme organına, politik güçlere devretmektedir.¹⁷⁴

Yerel yönetimler yasa tasarısı eğitim ile ilgili ilk belirtilen görev bölüşümü ile ilgilidir. Tasarının 1. maddesinin (a) fıkrasında, Milli Eğitim hizmetleri, **merkezi idare** tarafından yerine getirilecek hizmetler ve görevler arasına alınmıştır.¹⁷⁵ Aynı maddede kamu hizmetlerine ilişkin ulusal politika ve standartların belirlenmesi, ulusal ve bölgesel planların hazırlanması ve uygulanması, bu konularda bilgi toplanması, inceleme ve araştırma yapılması, yeniliklerin izlenmesi ve hizmetler arasında düzenleştirmenin sağlanması hizmet ve görevi merkezi idareye verilmiştir. Buna göre düzenleştirmenin (koordinasyon), il ve ilçelerde vali ve kaymakamlar vasıtasıyla sağlanacağı belirtilmektedir [madde 2 (a)]. Tasarının 1. Maddesinin (a) fıkrasında ise

¹⁷⁴ Güler, Birgül Ayman, "Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı"

<http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/11.pdf> Erişim tarihi: 19.10.2012

¹⁷⁵ Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelere İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, <http://www.belgenet.com/belge/yerelyonetim1.html> Erişim tarihi: 19.10.2012

mahalli idareler tarafından yerine getirilecek hizmetler ve görevler olarak” *Bu Kanunda ve ilgili kanunlarda belirtilen esas ve sınırlamalar çerçevesinde; eğitim, sağlık, sosyal yardım, gençlik ve spor, kültür, sanat, turizm, tarım, orman, ağaçlandırma, çevre, bayındırlık, imar, ulaştırma, zabıta hizmetleri, itfaiye hizmetleri, sanayi ve ticaret alanlarında mahalli ve müşterek nitelikli hizmetler*” (g) fıkrasında ise “*mahalli idarelere rehberlik etmek, teknik ve mali yardımlarda bulunmak, eğitim desteği vermek*” olarak alınmıştır.

Belediyeler tarafından, “*Milli Eğitim Bakanlığı'nca belirlenecek esaslar dahilinde ve bu Bakanlık ile işbirliği ve koordinasyon sağlayarak ilköğretim ve ortaöğretim kurumlarına ait binalar yapılabilir, bunların bakım ve onarımları sağlanabilir, bu kurumlara eğitim ve öğretim malzemesi yardımında bulunabilir ve bu Bakanlığın izin ve denetimine tabi olarak, meslek kursları, yetiştirici ve tamamlayıcı kurslar*”ın açılabilirliği belirtilmektedir (5. madde 85. fıkra) Bunun yanı sıra diğer kuruluşlarla ilişkiler başlığı altında il özel idarelerinin, il genel meclisinin vereceği karar üzerine ve aralarında yapacakları anlaşmaya göre, “*sorumluluk alanlarında devletin güvenlik, eğitim, kültür, sağlık, sosyal yardım, sosyal hizmet ve spor kurum ve tesislerinin arsa ve aynı ihtiyaçlarını karşılayabilir, yapım, bakım ve onarım işlerini bedelsiz olarak gerçekleştirebilir, bu hizmetler için geçici araç ve personel görevlendirebilir*” hükmü getirilmiştir (25. Madde, ek madde 8, (c) fıkrası).

55. maddenin mahalli idareler personelinin eğitimi başlığı altında;

Ek Madde 2- İçişleri Bakanlığı, mahalli idarelerin seçilmiş ve atanmış personelinin düzenli olarak hizmet içi eğitim hizmetlerini sağlar, bu amaçla Bakan onayı ile merkezde ve illerde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne bağlı eğitim merkezleri kurabilir. İllerde kurulan eğitim merkezleri, valiliklerin gözetim ve denetiminde faaliyet gösterir.

Eğitim merkezlerinde görev alacak eğitim uzmanı ve bilgisayar işletmenleri, kadro şartı aranmaksızın Bakan onayı ile sözleşmeli olarak çalıştırılabilir. Ayrıca, Bakanlık ve valilikler personeli, gerektiğinde atamaya yetkili amirin onayı ile bu merkezlerde görevlendirilebilir.

Bakanlık, hizmet içi eğitim faaliyetlerini personeliyle yapabileceği gibi, diğer bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, valilikler, üniversiteler, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, kamuya yararlı dernekler ve kamu hizmeti görmeleri nedeniyle kanunla veya Bakanlar Kurulu kararı ile vergi muafiyeti tanınmış vakıflarla işbirliği yapmak suretiyle de gerçekleştirebilir. Bu amaçla, Bakanlık bütçesine her yıl yeterli miktarda denek konulur.

Bu maddeye göre sözleşmeli personele ödenecek ücretler ile hizmet içi eğitim programlarında görev alacaklara ödenecek ders cretleri, Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının nerisi zerine Bakanlar Kurulunca kararlaştırılır.

Eğitim merkezlerinin çalışma esasları, eğitim programlarının hazırlanması, diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve bunlardan hizmet satın alınması, ders notlarının hazırlanması ve telif ücretleri ile bu maddenin uygulanmasına dair diğer hususlar İçişleri Bakanlığınca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

Yerel yönetimler yasa tasarısına göre İl Özel İdareleri ve Belediyeler eğitimin yönetiminde öncekine oranlar daha geniş yetkilere sahip olmaktadır. Ancak tasarı, uzun yıllardan bu yana sürekli gerileyen il yerel yönetimlerini öne çıkarmakta; il özel idarelerini ağırlıklı yerel yönetim türüne dönüştürmeyi amaçlamaktadır.¹⁷⁶

3.4. Yerel yönetimlerin eğitime katkısının artmasından beklenen yararlar

Eğitim hizmeti yürütmede yerel yönetimlere yetki aktarımının olumlu sonuçlarından biri, aynen özel sektörde olduğu gibi; iller, ilçeler, beldeler arasında daha iyi okul, daha kaliteli ve daha verimli bir eğitim ve öğretim hizmeti yerine getirmek amacı ile olumlu ve sağlıklı bir rekabet ortamı oluşturabilmesidir.¹⁷⁷ Yerel yönetimlere kendi organları dahilinde merkez tarafından toplanan vergilere yüzde ekleme ve vergilendirme gibi yetkiler verilmesi yönündeki öneriler değerlendirildiğinde, yerel halkın ilköğretim ve yaygın eğitim için gerekli mali kaynaklar sağlayabilecektir. Hiç şüphesiz eğitim için parasal kaynak sağlama, eğitimin paralı olması anlamında olmamaktadır. Diğer yerel kamu hizmetlerinde olduğu gibi, eğitim hizmetleri de yerel yönetim çalışma plan ve programlarında yer alabildiği gibi, gerekli parasal kaynaklar yerel gelir kaynakları ile sağlanabilecektir.¹⁷⁸

Yerel yönetimlere, daha önceden tespit edilmiş olan eğitim ve öğretim programlarını üst boyutlarda yerine getirebilmeleri için, yeterli kaynaklar bulunabileceği gibi ayrıca genel bütçeden alınan eğitim ödenekleri de daha rasyonel olarak kullanılabilir.¹⁷⁹ Hizmetlerin yürütülmesinde, bu hizmetlerle yakın ilişkisi olan halkın katılımı, oyu ve işlevleri yakın denetimi, hizmet etkinliğinin yerine getirilmesinde önemli bir etkidir.¹⁸⁰ Halkın yerel yönetim meclisleri kanalıyla doğrudan eğitim uygulamalarına katılımıyla, eğitim politikalarının saptanmasına etki ve katkı sağlayacaktır. Bu da merkez yönetiminde örgütlenmiş olan dar kadrocu anlayışın egemenliğine son verdirerek genel ilke ve amaçların uygulanmasını hedef edinecektir.

¹⁷⁶ Güler, Birgül Ayman a.g.e.,s78

¹⁷⁷ TÜSİAD, ...1995, s.112

¹⁷⁸ TÜSİAD, ...1995, s.111

¹⁷⁹ Özdemir, M. a.g.e. s.76

¹⁸⁰ Ziya Çoker, "Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu", Yeni Türkiye, Sayı:4, 1995 s.183

Yerel yönetimler öğretmen ve diğer eğitim çalışanlarını kendi tercih edeceği için personelin daha nitelikli ve kalifiye olması sağlanabilecektir. Eğitim alanında belirli formasyona sahip bireyler, yerel yönetim meclislerinin denetimi altında bulunan okullar için başvurabilecekler, gerekli meclis değerlendirmelerinden sonra edindikleri kadroda hizmetin doğrudan yürütülmesinden sorumlu olabileceklerdir. Dolayısıyla hem nitelikli uzman eğitimcilerin yetişmesine katkı sağlayacaklar, hem de eğitimcilerin daha fazla ekonomik, sosyal güce sahip olarak, daha verimli hizmet sunabilmeleri mümkün olabilecektir. Eğitim hizmetlerinde çalışacak elemanların yetiştirilmesi ve kişilik haklarındaki gelişmeler, nitelikli öğretmenin yetişmesine katkıda bulunmaktadır. Sosyal ve ekonomik konumu gelişmiş eğitimciler de daha verimli hizmet sunarak kaliteli bir eğitim hizmeti gerçekleştirilebilecektir. Bölgeler arasında daha nitelikli eğitim görevlileri bulma ve istihdam girişimleri sürekli bir rekabet anlayışı gelişecek bu da aradaki dengesizliklerin aza indirgenmesini sağlayabilecektir.¹⁸¹

Yerel yönetimlere eğitim hizmeti yürütmede yetki aktarımının olumlu sonuçları şöyle özetleyebiliriz:

- İller, ilçeler veya okullar arasında daha kaliteli eğitim ve öğretim hizmeti sağlamak açısından oluşan rekabet kalite hizmeti sağlayabilir,
- Yerel olanakların daha iyi kullanılmasıyla finans kaynağı sıkıntısı azaltılabilir, mevcut kaynaklar daha etkili ve doğru biçimde kullanılabilir,
- Eğitim hizmetlerinin sunulmasında halk katılımını ve katkısı artabilir,
- Öğretmenler ve eğitim elemanlarının daha nitelikli hale gelmesi ve görevlerinde daha verimli olmaları sağlanabilir,

Hizmet kalitesi ve kaynak kullanımı merkezi yönetimin yanı sıra yerel yönetimler ve halk tarafından da denetlenebilir.

¹⁸¹ Özdemir, ... a.g.e. s.76-77

3.5. Çözüm ve öneriler

Günümüz tüm dünyada yaşanan değişiklikler örgütleri ve yönetimleri yeni durumlarla karşı karşıya getirmekte ve değişen koşullar altında işlevlerini yerine getirmeye devam edebilmek için değişmek ve kendilerini yenilemek durumunda kalmaktadırlar. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında, hizmetlerin özelliğine göre bir görev dağılımı yapılması zorunluluğu doğmuştur. Daha iyi ve ekonomik kamu hizmetlerine yönelik istem, yenilenmiş örgüt yapıları ile karşılanmaktadır.¹⁸² Yerinden yönetim, sosyo-ekonomik değişimlerin yarattığı gereksinimlerin karşılanmasını sağlayan en hızlı araçlardan birisi olmakta ve günümüzde yönetimin önde gelen etkenleri arasında yer almaktadır.

Artık yerel yönetim ve yerel özerklik gibi konular, demokrasi ile özdeşleşmiş kavramlar olmaktadır. Yerinden yönetimsiz bir demokrasi algılayışı neredeyse olanaksız bir duruma gelmiştir. Yönetimsel, politik ve toplumsal örgütler olan yerel yönetimler, bölge halkının gereksinimlerini etkin bir biçimde karşılamak için onların seçtiği organlar tarafından yönetilir. Dünya Bankası yönetimde yerelleşmeyi, kamuya ait etkinliklere yönelik sorumluluk ve yetkinin merkezden yerel yönetimlere veya yarı bağımsız kamu örgütlerine ya da özel sektöre aktarılması olarak ele almaktadır. Aynı algılama, yerel yönetim politikaları doğrultusunda farklı bölgelere uygulanarak başarısızlık oranı düşmekte ve yerel alternatif çözümler devreye girmektedir.¹⁸³

Her geçen gün daha da artan yerelleşme eğilimleri, eğitim alanında da kendini göstererek, eğitim yönetiminde yerelleşme, yerinden yönetim gibi etkin ve verimli, halk katılımını da sağlayan yeni modeller gündemdedir. Burada asıl amaç toplumun refah düzeyinin arttırılması ve merkezi boyutta yaşanan kırtasiyecilik zihniyetin ve sıkıntıların önüne geçerek; eğitsel açıdan çocuklara, gençlere ve yetişkinlere eğitimde daha iyi olanaklar sunulması; okul yönünden yönetim, mali kaynaklar, öğrenci politikaları, halk

¹⁸²Bircan İsmail, "Türk Eğitim Sisteminde Yerinden Yönetim Modelleri", Türk İdare Dergisi, Ankara, Sayı 391, 1991, s. 229

¹⁸³ Bircan, a.g.e. s.230

eğitim hizmetleri, program ve personele ilişkin karar verme ve denetim g¼c¼n¼n topluma verilmesi olmaktadır.¹⁸⁴

Geniş halk kitlesini yakından ilgilendiren ve yaygın dışsallık yayan bir hizmet t¼r¼ olan eğitimin yerelleşmesi eğilimine etki eden fakt¼rler t¼m toplumlarda benzerlik g¼stermekle beraber, her toplumda eğitim y¼netiminin ve dolayısıyla eğitim hizmetlerinin yerinden y¼netiminin ayrıcalıklar g¼sterebileceđi, hatta g¼stermesi gerektiği s¼ylenebilir. Bu a¼ıdan eğitimde yerel y¼netimlerin rollerinin arttırılmasına y¼nelik hazırlanacak yasa tasarıları, program ve uygulamalar toplumlara g¼re farklı olabilecektir. Yerel y¼netimlere, eğitime ve eğitim hizmetlerine y¼nelik yeni g¼rev ve sorumluluklar vermeden ¼nce bu ¼rg¼tlerin şu an karşı karşıya oldukları sorunlar ele alınmalıdır. Yerel y¼netimlerin ve kurumların etkin, verimli hizmet ¼retebilen, demokratik katılım yollarının a¼ık olduğu, yeterli kaynaklara sahip bir hale d¼n¼řt¼r¼lmesinin ¼ncelikli ele alınması gereken konular olduğu s¼ylenebilir.

¹⁸⁴ Kurt, T¼rker “Eğitim Y¼netiminde Yerelleşme Eğilimi”, Kastamonu Eğitim Dergisi, Mart 2006, s.65

SONUÇ

Türkiye'deki merkeziyetçi yapı genel olarak kamu yönetiminin bir sorunudur. Bu genel sorundan Türk eğitim sistemi de oldukça etkilenmektedir. Uzun zamandır ülkemizde yerel yönetim reformunun yapılması gerektiği üzerinde durulmakta ve bu alanda çalışmalar yapılmaktadır. Türkiye'deki yerinden yönetim örgütleri göz önüne alındığında, bu kuruluşların yeterince güçlü olmadıkları ve parasal kaynaklar açısından sıkıntılarla karşı karşıya oldukları da belirtilmektedir.

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın önemli boyutlara varan bu konu hakkında politik çevreler tarafından da ele alınmakta ve devlet tarafından birçok hizmetin yerinden yönetim örgütlerine devredilmesi zorunluluğu dile getirilmektedir. Eğitim hizmetlerinin önemli bir bölümü de merkezi yönetim kuruluşları tarafından yerine getirilen hizmetler arasında bulunmaktadır. Ancak merkezi yönetim gerek yapısal gerekse işlevsel bazı sorunları kapsamında bulundurduğundan, yerel halkın eğitim gereksinimini yeterince karşılamaktan uzaklaşmaktadırlar. Eğitim kuruluşlarındaki tesislerin yeterli boyutlarda olmaması, eğitime yönelik araç ve gereçlerin istenilen düzeye gelememesi, ücretlerde ve sosyal güvenlik imkanlarındaki düşük oran ve dolayısıyla kaliteli, nitelikli eğitim çalışanları açısından istihdam yetersizliği ve eğitim sistemindeki bilimsel ve teknolojik gelişmelere gösterilen uyumun henüz yeterli düzeye gelememiş olması gibi sorunlar eğitim hizmetlerindeki başarıyı da olumsuz yönde etkilemektedir.

Devlet, eğitim alanında üstlendiği yükün bir bölümünü, özel okul ve üniversitelere eğitim etkinliklerinde bulunma onayı vermek suretiyle üzerinden atmış bulunmaktadır. Devlet sorumluluğu altında bulunan okullar ile kıyaslama yapıldığında, özel okul ve üniversitelerin daha kaliteli eğitim ve öğretim hizmeti verebildikleri de belirtilmektedir. Ancak özel örgütlerden yararlanmak, yüksek düzeyde ekonomik harcamalara neden olduğundan, bu durum gelir düzeyi yeterli olmayan halk kitlesi için haksız bir rekabet olarak değerlendirilmektedir. Bundan dolayı, ana işlevi, "*yerel halkın ortak gereksinimlerini sağlamak*" olan yerel yönetimlerin, özellikle belediyelerin eğitim

alanında verdikleri hizmetleri; yetki, sorumluluk ve gelir kaynaklarıyla donanmış olarak tüm halk kesimine daha etkin, verimli ve çabuk olarak ulaştırması oldukça önemlidir.

Değişim ve dönüşümler dönemi olarak adlandırılan çağımızda, özel girişimleri eğitime dahil etme çabalarının yanı sıra, yerel yönetimlere de yetki ve sorumluluklar verilebilmelidir. Böyle bir girişim, yerel düzeyde demokrasinin gelişmesine de katkıda bulunacaktır. Gerek merkezi yönetimin gerekse yerel yönetimlerin, kendi eğitim örgütlerine ve okullarını oluşturmasıyla sunacakları eğitim hizmetleri, rekabet ortamı düzenlenmesi ve daha verimli sonuçlar alınabilmesi açısından yararlı olabilir. Bu konunun önemi, diğer ülkelerle de karşılaştırıldığında da belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Batı ülkelerinin çoğunda örgün eğitim yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir. Merkezi yönetim, genel politikaları belirleyerek kontrol alanında etkinleşmektedir. Bu da okullaşma oranına yüksek boyutlarda etkilemektedir.

Yerel yönetimlerin eğitim alanındaki etkinliklerinin dışında tutulmasının olumsuz yönlerinden biri de, merkezi yönetim denetimindeki eğitim programlarının ilgili bakanlıklar kanalıyla hazırlanması ve ülke çapında uygulamaya konulması olmaktadır. Eğitim görevlileri ve aileler, eğitim araç ve gereçlerinin hazırlanması sürecine katılmadıklarından dolayı, bunların benimsenmesindeki zorluklar kendini göstermektedir. Bunun yanı sıra, eğitim programlarının düzenlenmesinde çevrenin, eğitim görevlisinin, öğrenci ve ailelerinin talepleri de göz önünde bulundurulamamaktadır. Merkezi yönetimin ağırlıklı olduğu sistemlerde, eğitime yönelik bütçelerin oluşturulması ve kullanımı da merkezi yönetimin elinde olmaktadır. Bu açıdan, en küçük işlevlerin yerine getirilmesi bile, bürokratik kanallara takılmakta ve zaman yitimine neden olabilmektedir. Tüm bu zorluklar, yerel yönetimlerin eğitim hizmetlerine sağlayacakları katkılarla en aza indirgenebilir. Bu suretle, demokratik rejimlerin en önemli niteliği olan adem-i merkeziyetçilik ilkesinin uygulanması sonucunda, yerel yönetimler eğitim hizmetlerinin çoğunu daha etkin ve rahat olarak yapabilirler. Böyle bir ortamda, bütçe tartışmalarının ne kadar ve nasıl olduğu konusu bir tarafa bırakılıp daha geniş kapsamlı olarak ele alınmalı ve tartışmalar o yöne odaklanmalıdır.

Yerel yönetimlerin eğitime yönelik etkinliklere daha fazla katılmaları, eğitim sistemimizin karşı karşıya bulunduğu sorunların bir çoğunun çözümlenmesi için bir yol olarak düşünülebilir. Ancak bunun için öncelikle yerel yönetimlerin gerçek yerel yönetim niteliğine kavuşması gereklidir. Milli Eğitim Bakanlığı'nın karşı karşıya olduğu sorunların çözümü için bir çok yenilikler yapmasının gerekliliği ilgili çevreler tarafından da değerlendirilmektedir. Yerel yönetimlere eğitim hizmetleri konusunda görev ve sorumluluklar verilmesi bu yeniliklerden biri olarak ele alınabilir. Bu bağlamda Milli Eğitim Bakanlığı'nın görevi daha çok eğitimin genel ilkelerini, amaçlarını belirleme ve rehberlik yapıcı kurallar koyma olabilir; böyle bir durumda yerel ünitelere daha çok iş düşmesi olasıdır. Bununla birlikte Bakanlığın diğer bir deyişle merkez yönetimin, tüm yerel eğitim örgütleri üzerinde etkili bir denetim yetkisi ve yeteneğinin olması gereklidir.

Dünyada oluşan gelişmeler ve eğitim sistemimizin içinde bulunduğu ve karşılaşılabilecek sorunlar etkisini göstermiş ve eğitim yönetiminde yerinden yönetim, yerelleşme, okul merkezli yönetim gibi eğitimde daha etkili ve verimli, okula ilişkin konularda, halk katılımının oluşturulmasını amaçlayan modeller gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, eğitim sisteminde yerellik tartışmaların yüzeysel olmadığı ve gereksinimlerden kaynaklandığı söylenebilir. Yapılan tüm tartışmalara objektif bir bakış açısı getirilmek gerekirse, eğitimde yerel yönetimlerin katkısına daha fazla gereksinim duyulmasındaki genel amacın toplumun refah düzeyinin artırılması, vatandaşın eğitim taleplerinin bire bir olarak yerine getirilmesi ve merkezi boyutlarda yaşanan bürokratik engel ve sıkıntıların önüne geçme isteğinin olduğu da göz önünde tutulmalı ve bu yönde gelişmeler yapılmalıdır.

KAYNAKLAR

- Akçay, Cengiz “*Türk Eğitim Sistemi*” Ankara, Anı Yayıncılık, 2006
- Akdede, S.H.; Acartürk, E. “*Türkiye’de İlçe ve Belediyelerin Optimizasyonu*”, ÇYYD, XXIV, Temmuz 2005
- Akdoğan, Yalçın “*Sosyal Belediyecilik*”, İstanbullu Dergisi, Mart Sayısı, İstanbul, 1999
- Aksu, Abdülkadir “*Belediyelerin Yetkilerinin Budanması*” Yeni Türkiye, (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Mayıs-Haziran 1995
- Aktan, C. Can “*Türkiye’de Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Sektöründe Uygulanmasına Yönelik Öneriler*”, Türk İdare Dergisi, Sayı 422, Mart 1999
- Alada Bayramoğlu, Adalet “*Yerel Yönetim ve Ahlak*” Yerel yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İstanbul, 1994
- Alada Bayramoğlu Adalet “*Dünden Bugüne Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Seçimleri Üzerine Notlar*”, Kent Gündemi, Ocak 2004
- Ashford, Douglas E. “*Territorial Politics and Equality: Decentralization in the Modern State*”, Political Studies, Vol.27, No.1, March -1979, s.71.
- Atasoy, Veysel “*Türkiye’de Mahalli İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, TDAY Yayını, İstanbul, 1992
- Bakıcı, Zeynel “*21. Yüzyılda Yönetimler Arası Mali İlişkiler*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, 13(1), 2004
- Bali, B.B.; Çelen, M. “*AB Ülkesi Ülkelerde Yerel Yönetimlerin Borçlanması: Türkiye İçin Bazı Dersler*” Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma, 20, Maliye Sempozyumu, Pamukkale, 2005

Bilgiç, Veysel K., *“Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Bir Değerlendirme”*, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar 1, Ed. H. Özgür; M. Kösecik, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım

Birgül, Güler *“İl Özel İdaresi Harcamaları: 1925–1990”* Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 4, Sayı 3, Mayıs 1995

Bucak, Balcı *“İl ve İlçe Eğitim Örgütlerinin Durumu ve Bunun Yönetimsel Doğurguları”*, Eğitimde Yansımalar VI-2000 Yılında Türk Milli Eğitim Örgütü ve Yönetimi, 2000

Coşkun, Bayram Uzun, Turgay *“Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği Ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar”*, 1. Basım, Muğla:Muğla Üniversitesi, 1999, s.46

Çalışkan, A.; Sağbaş, İ. *“Türkiye’de Yerel Yönetimler Maliyesi: Genel Bir Bakış, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar:1*, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, 2005

Çiftçi, Oya *“Yerel Yönetimlerde Temsil: Belediye Örneği”* TODAİE Yayını, Ankara 1989

Çoker, Ziya *“Belediye Meclisi Görev ve Yetkileri”* Ankara, TODAİE Yayını, 1999b

Çoker, Ziya *“İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir?”* AİD, XX, 3, 1987

Çoker, Ziya *“Merkezden Yönetim, İl Sistemi ve Yerel Yönetim Reformu”*, Yeni Türkiye, Sayı:4, 1995

Çoker, Ziya *“Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yerel Yönetimler”*, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.5, S.2, Mart 1996

Çolak, N. İlker *“Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar İngiltere ve Türkiye*, Ankara, 2005

Çukurçayır, M.A; Eroğlu, T. **“Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanmaya Farklı Bir Yaklaşım: Verimlilik ve Başarı Karnesi”**, Sayıştay Dergisi, Sayı 53, Nisan-Haziran 2004

Dileyici Dilek **“Devletin Mali Alandaki Rol ve Fonksiyonlarındaki Değişim.”**, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2004

Dinçer, Nabi ve Ersoy, T. **“MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulama Durumunu Değerlendirme Araştırması”**, TODAİE, Ankara, 1974 s.117

Drucker, Peter **“Yeni Gerçekler”** (çev. Karanakçı, B.), Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 4.Baskı, İstanbul, 1994

Eken, M. Şen **“Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi”** İzmir Ticaret Odası Yayını, 1996

Emrealp, Sadun **“Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri”**, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME, İkinci Baskı, İstanbul 1994

Eren, Veysel **“Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı”**, A.Ü. S.B.F. Dergisi, Cilt 58 Sayı 1, 2003

Erençin, Arif **“Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu”** Yerel Yönetimler Kongresi Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bildiriler Kitabı, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İ.İ.B.F. Yayını, 2004

Ersöz, Halis Yunus **“Yerel Yönetimlerin Yetişkin Eğitimi Alanındaki Etkinlikleri, Öğrenen Toplum İçin Yetişkin Eğitimi Sempozyumu Bildirileri”**, 1-5 Mayıs 2007 İstanbul

Ersöz, Halis Yunus **“Sosyal Politika Açısından Yerel Yönetimler (İngiltere, İsveç ve Türkiye Örneği)”** İ.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul 2000

Ersöz, Halis Yunus **“Sosyal Politikalarda Yerelleşme**, Çerçeve Dergisi, Ocak 2009

- Ersöz, Halis Yunus, “*5272 Sayılı Yasa Öncesinde Türkiye’de Belediyeler*”, Sosyal Siyaset Konferansları, İstanbul, 2006
- Eryılmaz, Bilal “*Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.11, S.3, Temmuz 2002
- Eryılmaz, Bilal “*Kamu Yönetimi*” Erkan Matbaacılık, 4.b. İstanbul, 1998
- Eryılmaz, Bilal “*Bürokrasi ve Siyaset*” Alfa Basım Yayım, İstanbul, 2008
- Eryılmaz, Bilal “*Kamu Yönetimi*” Erkam Matbaası, İstanbul 2004
- Eryılmaz, Bilal “*Kamu Yönetimi*” Erkam Matbaası, İstanbul, 2005
- Eryılmaz, Bilal “*Yerel Yönetim Sendromu*”, Yeni Türkiye (Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı), Mayıs-Haziran 1995
- Eryılmaz, Bilal “*Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*” Birleşik Yayıncılık, İstanbul, 2007
- European Commission, “*Eurydice - Directorate General for Education and Culture*”, Non-Vocational Adult Education in Europe, January 2007
- Falay, Nihat “*Kamu Hizmeti ve Yerel Yönetimler İlişkisi*” I. Ulusal Yerel Yönetimler Çalıştayı, 18 Mart Üniversitesi Biga, İİBF, 6-7 Haziran 2003
- Geray, Cevat (1994a), “*Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri*”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 3, Sayı 6, Kasım 1994a
- Görmez, Kemal “*Yerel Demokrasi ve Türkiye*”, Vadi Yayınları, Ankara 1997
- Gözler, Kemal “*İdare hukuku*” Cilt I, Ekin Kitabevi, Bursa 2003
- Gözler, Kemal “*İdare Hukuku Dersleri*” Ekin Kitabevi, Bursa 2008
- Gözübüyük, A. Şeref “*Türkiye’nin İdari Yapısı*”, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, 1.b. Ankara 1984

- Gözübüyük, Şeref **“Yönetim Hukuku”**, Seçkin Yayınları, Ankara, 1987
- Güler, B. Ayman **“Yerel Yönetim Tarihine Yaklaşım Sorunu”**, Amme İdaresi Dergisi, C.26, S.1, Mart 1993
- Günday, Metin **“İdare Hukuku”**, İ.Ü. Hukuk Fakültesi, İstanbul, 1982
- Günday, Metin **“İdare Hukuku”**, İmaj Yayıncılık, 3.b. Ankara, 1998
- İsmail Bircan, **“Türk Eğitim Sisteminde Yerinden Yönetim Modelleri”**, Türk İdare Dergisi, Ankara, Sayı 391, 1991
- İşbir, E. **“Şehirleşme ve Meseleleri”** Ankara, Gazi Büro Yayını, 1991
- Kalabalık, Halil, **“Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama”**, 1.Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2005
- Kavruk, H. **“Anakent’e Bakış-Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi”**, Ankara, Hizmet-İş Sendikası, 2002
- Kaya, **“Yerel Yönetimlerce Yapılacak Eğitim - Öğretim Hizmetleri”**, Ankara, TODAİE, 1990
- Kaya, **“Kamu Yönetim Araştırması: Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu”**, Ankara, 1992
- Keleş, Ruşen **“Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Türkiye ve Diğer Ülkeler”**, Uluslararası Konferans, 16-17 Kasım 1995
- Keleş, Ruşen **“Yerinden Yönetim ve Siyaset”** Cem Yayınevi, Genişletilmiş 2. Basım, İstanbul 1994
- Keleş, Ruşen **“Yerinden Yönetim ve Siyaset”** 4.Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000
- Keleş, Ruşen **“Yerinden Yönetim ve Siyaset”**, Cem Yayınevi, Genişletilmiş 5. Basım, 2006

- Köksal, Kemal “*Türkiye’de eğitim Hizmetlerinin Yerelleşmesi –Bir Model Önerisi*”, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara, Haziran , 1997
- Köse, Ömer “*Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi*”, Sayıştay Dergisi, Sayı:52, Ocak-Mart, 2004
- Köseçik, M.; Özgür, H. “*Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci*” Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Nobel Yayınları, Ankara, 2005
- Kurt, Türker “*Eğitim Yönetiminde Yerelleşme Eğilimi*”, Kastamonu Eğitim Dergisi, Mart 2006
- Nadaroğlu, H.; Keleş, R. “*Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkilerin Dünü ve Bugünü (Türkiye Örneği)*” Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasındaki Mali İlişkiler, VII. Türkiye Maliye 300 Sempozyumu, Marmaris-Altinyunus 23-25 Mayıs 1991, MÜ İİBF Maliye Bölümü ve MAUM Yayını, İstanbul, 1991
- Nadaroğlu, Halil “*Mahalli İdareler*”, Beta Yayınevi, 3. Baskı İstanbul 1986
- Nemli, “*Kamu Maliyesine Giriş*” İstanbul, Filiz Kitabevi, 1990
- Ortaylı, İlber *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri* 1840-1880, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 2000,
- Ortaylı, İlber “*Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*”, İstanbul, Hil Yayın, 1985
- Öksüz, Ömer, “*Yerel Yönetimlerimizin Çoğu, Alt Yapı Açısından Yerel Sosyal Politikalar Uygulamaya Hazır ve Müsait Değil*”, Sosyal Politikalar Dergisi, S:2, 2007
- Örnek, Acar “*Kamu Yönetimi*” Meram Yayın Dağıtım, İstanbul, 1998
- Özdemir, Mustafa “*Yerel Yönetimler ve Eğitim*” Yüksek lisans Tezi TODAİE, Ankara, 1996
- Özilhan, Tuncay “*Kamu Reformunun Temel İlkeleri*”, Görüş, Aralık, 2003

- Öztürk, Azim “**21. Yüzyılın Türkiye’si İçin Yerel Yönetim Modeli**” İstanbul, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, 1997
- Öztürk, Fahri “**Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri**”, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Yayınları 1, Ankara 1996
- Parlak, B; Sobacı, Z. “**Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler**”, Alfa Yayını, İstanbul, 2005
- Parlak, Bekir “**Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri**”, Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler, (Ed. B. Parlak - H. Özgür), İstanbul, Alfa Yayınları, 2002
- Peker, Ömer “**Eğitimin Yerelleşmesi ya da Özerkleşmesi**”, Amme İdaresi Dergisi, C.28, S.3, Eylül 1995
- Pirler, O.; Tortop, N.; Başsoy, A. “**Belediyeler ve İdari Vesayet**”, Ankara, TBD-KAV, 1995
- Saran, Ulvi “**Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım**”, Ankara, Atlas Yayıncılık, 2004, s.39
- Sev, Abdülkadir, “**Temel Eğitim Programı (1997-2003) Devlet Denetleme Kurulu Üye Raporu**”, Ankara, 2004
- Seyyar, Ali “**Sosyal Hizmetlerde Bakım Terimleri**” (Ansiklopedik Sözlük) Şefkatli Eller Yayınları, Ankara, 2007
- Şengül, Tarık “**İkinci Dünya Savaşı Sonrasında Kentsel Gelişme ve Yönetim Paradigmalarında Yaşanan Dönüşüm Üzerine Bir Değerlendirme**”, Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu II, DPT Yayını, Cilt II, 13-16 Haziran 2005, Denizli
- Tekeli, İlhan “**Türkiye’deki Belediyecilik Deneyiminin Genel Bir Değerlendirilmesi ve Yeni Model Arayışı**” Yeni Belediyeciliğe Doğru, Ankara, Halkevleri Matbaası, 1982

Tekeli, İlhan “*Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi*”, Ed. Ergun Türkcan, Ankara, 1978

Tekeli, İlhan “*Katılımdan Beklentilerimiz Zaman İçinde Nitelik Değiştiriyor*”, Ada Kentliyim, No: 3, 1996

TOBB, “*Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması: Yerel Yönetim Reformu*”, TOBB, Ö.İ.K. Raporu, Yayın No, 303, Ankara 1996

Toprak, Zerrin K. “*Yerel Yönetimler*” Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları 3.b. İzmir 1996

Torlak, S.E.; Sezer, Y. “*Büyükşehir Belediye Reformu Üzerine Bir Değerlendirme*” içinde Yerel Yönetimler üzerine Güncel Yazılar-I Reform, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2005

Tortop, Nuri “*Mahalli İdareler*” Yargı Yayınları, Ankara, 1994

Tortop, Nuri “*Yerel Yönetimler Maliyesi*” TODAİE Yayını, No.263, Ankara 1996

Türk Belediyecilik Derneği – Konrad Adenauer Vakfı, (1993b), *Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri*, Ankara, Erk Yayıncılık, Ekim 1993

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA): Genel Rapor, Ankara TODAİE Yayınları, 1991

TÜSİAD, “*Yerel Yönetimler, Sorunlar, Çözümler*” İstanbul, TÜSİAD, Eylül 1995

Yıldırım, Selahattin “*Yerel Yönetim ve Demokrasi*”, IULA-EMME Yayınları, İstanbul, 1993

Yomralıoğlu, Tahsin, Çelik, “*Kemal, Konumsal Bilgi Sistemi İçin Yerel Yönetimlerde Re-Organizasyon İhtiyacı*”, Yerel Yönetimlerde Kent Bilgi Sistemi Uygulamaları Sempozyumu, 1999 , KTÜ, Trabzon

İNTERNET KAYNAKLARI

Ateş, Hamza **“Sosyal Belediyecilik”** Dosya: Sosyal Politikalar, s.93

http://www.musiad.org.tr/img/yayinlarraporlar/cerceve_dergisi_49_13.pdf Erişim tarihi:
16.10.2012

Güler, Birgül Ayman, **“Yerel Yönetimler Yasa Tasarısı”**

<http://kamyon.politics.ankara.edu.tr/dergi/belgeler/kydd/11.pdf> Erişim
tarihi:19.10.2012

Peker, Kadir **“Sürdürülebilir Kalkınma Açısından Sosyal Belediyecilik”**

<http://sosyalakil.com/?p=50> Erişim tarihi: 15.10.2012

Tortop, Nuri **“Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”**

<http://www.ekodialog.com/Makaleler/yerel-yonetim-anlayisi-makale.html> Erişim
Tarihi: 15.10.2012

Yerel Yönetim http://tr.wikipedia.org/wiki/Yerel_y%C3%B6netim Erişim Tarihi:
28.09.2012

KANUNLAR

222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu, Kabul Tarihi: 5/1/1961 R.G. Tarihi: 12/1/1961, R.G. Sayı: 10705 <http://mevzuat.meb.gov.tr/html/24.html>

3289 Sayılı Spor Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun,
Kabul Tarihi: 21/05/1986, R.G. Tarihi: 28/05/1986, R.G. Sayı: 19120
<http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/735.html>

442 Sayılı Köy Kanunu, Kabul Tarihi: 18/03/1924, R.G. Tarihi: 07/04/1924, R.G. Sayısı: 68 <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/368.html>

5272 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 07/12/2004, R.G. Tarihi: 24.12.2004,
R.G. Tarihi: 25680, madde 14 (b)
http://www.alomaliye.com/5272_sayili_kanun_belediye.htm Erişim tarihi: 15.10.2012

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Kabul Tarihi: 22/02/2005, R.G. Tarihi: 04/03/2005, R.G. Sayısı: 25745, Madde: 3
<http://www.siyamiozkan.org/mevzuat/1449.html>

5393 Sayılı Belediye Kanunu, Kabul Tarihi: 3.7.2005
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5393.html>

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Madde 4, Özerk Yerel Yönetimin Kapsamı (3) http://www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html Erişim tarihi: 15.10.2012

Merkezi İdareyle Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esasları ile Mahalli İdarelere İlişkin Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı,

<http://www.belgenet.com/belge/yerelyonetim1.html> Erişim tarihi: 19.10.2012

T.B.M.M. Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Kanun No: 5216, Kabul Tarihi: 10.7.2004,
<http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5216.html> Erişim tarihi: 17.10.2012

T.C. Anayasası, <http://www.anayasa.gen.tr/1982ay.htm> Erişim tarihi: 25.09.2012

T.C. İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi Başkanlığı, “Sosyal Hizmet ve Yardımlar” GENELGE, 22.11.2004

http://www.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/www.icisleri/Genelgeler/Sosyal%20hizmet%20ve%20yard%C4%B1mlar%2022.11.2004-198%20GENELGE-2004-148.pdf Erişim tarihi: 17.10.2012

Turizm Bakanlığı'nca Mahalli, Milli ve Milletlerarası Turizm faaliyetlerini Düzenleyen İl Özel İdarelerine Yapılacak Yardım Yönetmeliğı, R.G. Tarihi: 11.10.1991, R.G. Sayı:21018 <http://teftis.kulturturizm.gov.tr/TR,14964/turizm-bakanliginca-mahalli-milli-ve-milletlerarasi-tur-.html>