T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YEREL YÖNETİMLERDE REFORM: TÜRKİYE VE GAMBİYA MUKAYESESİ

SAMBA SOWE

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

NİSAN 2018


GAZİ ÜNİVERSİTESİ
Gazi
1926

YEREL YÖNETİMLERDE REFORM: TÜRKİYE VE GAMBİYA MUKAYESESİ

Samba SOWE

YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

NİSAN 2018

Samba SOWE tarafından hazırlanan "Yerel Yönetimlerde Reform: Türkiye Ve Gambiya Mukayesesi" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ/OY ÇOKLUĞU ile Gazi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman (Başkan): Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum .....

Üye: Doç. Dr. Murat AKÇAKAYA
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Gazi Üniversitesi
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum .....

Üye: Doç. Dr. Nazlı YÜCEL BATMAZ
Yerel Yönetimler Programı, Kırıkkale Üniversitesi
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum .....

Tez Savunma Tarihi: 02./04/ 2018

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

.....

Prof. Dr. Hilmi ÜNSAL

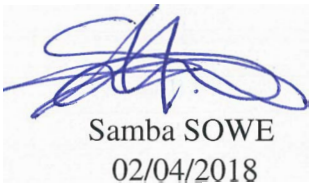
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu,

bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Samba SOWE
02/04/2018

YEREL YÖNETİMLERDE REFORM: TÜRKİYE VE GAMBİYA MUKAYESESİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Samba SOWE

GAZİ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Nisan 2018

ÖZET

1970'lerin sonu ve 1980'lerin başı itibariyle kurulan merkezi hükümetlerin etkisiz ve karmaşık bürokratik sistemleri yanı sıra verimlilik, etkinlik, üretkenlik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik açısından zayıf olmaları modern yerel yönetim sistemlerinin doğmasına yol açmıştır. Bu sistemler, ülkelerin sosyo-ekonomik kalkınması için etkin ve etkili birer araç olarak ziyadesiyle teşvik edilmiştir. Yerel yönetim kavramı, hükümetleri hem kentsel hem de kırsal alanlarda yaşayan topluluklara daha yakın hale getirmeyi ve vatandaşların ulusal kalkınmaya daha üretken bir şekilde katılmalarını amaçlayan temel ilkelere dayanmaktadır. Modern yerel yönetim sistemlerinin teşvik ettiği yönetişim ve demokrasi ilkeleri ise insanoğlu için en büyük miraslardan biridir. Yerel yönetimler, insanların hayatlarını ve geçimlerini geliştirmeye yönelik politika ve programların uygulayıcıları olarak görülmektedir. Yerel yönetimler, insanların, temel ihtiyaçlarının karşılandığı barışçıl, uyumlu ve gelişmiş topluluklarda yaşamasını da teşvik etmektedir. Bununla birlikte, dünyanın farklı köşelerinde hem kurumsal yapılanma hem de hizmet sunma açısından farklılık gösteren çeşitli yerel yönetim türleri vardır. Bunlardan bazılarının diğerlerine göre daha etkili olduğu düşünülmektedir. Yukarıda bahsedilen hususların ele alındığı bu tez, Gambiya ve Türkiye'deki yerel yönetim sistemleri ve reformlarını karşılaştıran bir çalışmadır. Çalışma kapsamında; iki sistem arasındaki temel benzerlikler, yönetişim yapıları, roller, sorumluluklar ve yasal çerçeveler ele alınmıştır. Sistemler arasındaki farklılıklar ise özleri itibariyle verimlilik, etkililik ve üretkenlik düzeylerindedir. Gambiya ve Türkiye'deki yerel yönetim sistemleri ve reformlarının farklılık ve benzerliklerinin ortaya çıkarıldığı bu tezde, iki sistem arasındaki temel farkların hizmet kapsamı, gelir kaynakları ve özerklik düzeylerinden kaynaklandığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bilim Kodu	:	111601
Anahtar Kelimeler	:	Yerel Yönetim, Reform, Âdem-i Merkeziyetçilik, Özerklik, Kalkınma, Yerel Hükümet Otoriteleri, Türkiye, Gambiya, Karşılaştırma, Benzerlikler, Farklılıklar
Sayfa Adedi	:	124
Tez Danışmanı	:	Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

REFORM IN LOCAL GOVERNMENTS: COMPARISON BETWEEN GAMBIA AND TURKEY

(M.S. Thesis)

Samba SOWE

GAZİ UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF EDUCATIONAL SCIENCES

April 2018

ABSTRACT

The low level of efficiency, effectiveness, productivity, transparency and accountability and the ineffective, as well as complex bureaucratic systems of central governments in the late 1970's and early 1980's, led to the birth of modern local government systems. This system was highly promoted as an effective and efficient tool for the socio-economic development of countries. Its concept came with guiding principles aimed at bringing governments closer to the people both in the urban areas and the periphery as well as enhancing the productive participation of citizens in national development. Modern local government systems also promoted the principles of good governance and democracy, which remain one of its biggest legacies. Local governments are seen as implementers of policies and programs that are geared towards developing the lives and livelihoods of all. The concept further promoted the living of people in communities that can satisfy the basic needs for living in a peaceful, harmonious and developed place. However, there are different types of local governments in different parts of the world in both their institutional setup and provision of services. Some have been evaluated to be more effective than others. Considering the above, this thesis is a comparative study of the local government systems and reforms in The Gambia and Turkey. The study found that the fundamental similarities between the two systems are in their structures of governance, roles and responsibilities as well as their legal frameworks. Differences can inherently be found in their efficiency, effectiveness and productivity levels. While establishing the differences and similarities, the thesis posits that the main differences between the two countries' local government systems arise from their scope of services, sources of revenue and levels of autonomy.

Science Code	:	111601
Key Words	:	Local government, Reform, Decentralization, Autonomy; Development, Local Government Authorities, Turkey, Gambia, Comparison, Similarities, Differences.
Page Number	:	124
Supervisor	:	Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

TEŞEKKÜR

Tez çalışmam boyunca değerli tavsiye ve eleştirileri ile bana yol gösteren ve zor zamanlarımda yardımlarını ve desteğini esirgemeyerek beni motive eden saygıdeğer danışmanım ve değerli hocam Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER'e şükranlarımı sunuyorum.

Gerek tez çalışma sürecimde gerekse tüm hayatım boyunca sabırla beni destekleyen ve maddi manevi haklarını hiçbir zaman ödeyemeyeceğim çok değerli aileme ve her zaman yanımda olan değerli dostlarıma da sonsuz teşekkürlerimi ve sevgilerimi sunuyorum.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET iv

ABSTRACT v

TEŞEKKÜR vi

İÇİNDEKİLER vii

GİRİŞ 1

1. BÖLÜM

YEREL YÖNETİM VE REFORM

1.1. Yerel Yönetim Kavramı 5

1.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimleri 7

1.2.1. Antik Çağdaki Gelişmeler 7

1.2.2. Orta Çağdaki Gelişmeler 8

1.2.3. Sanayi Devrimi Sonrası Gelişmeler 10

1.2.4. 20. Yüzyıldaki Gelişmeler / Altın Çağ 10

1.3. Yerel Yönetim Yaklaşımları 11

1.3.1. Geleneksel Yerel Yönetim Yaklaşımı 12

1.3.2. Marksist Yerel Yönetim Yaklaşımı 12

1.3.3. Liberal Yerel Yönetim Yaklaşımı 14

1.3.4. Yeni Liberalizmin (Neo-Liberalizmin) Yerel Yönetim Yaklaşımı 15

1.4. Yerel Yönetimlerin Temel İşlevleri/Fonksiyonları 16

1.5. Yerel Yönetimin Önemi 16

1.6. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri 17

1.6.1. Yönetsel Nedenler 17

1.6.2. Siyasal Nedenler 18

1.6.3. Toplumsal Nedenler 18

Sayfa

1.6.4. Ekonomik Nedenler 19
1.7. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Değerler 19
1.7.1. Katılım 19
1.7.2. Özgürlük 20
1.7.3. Etkinlik 20
1.7.4. Eşitlik 21
1.7.5. Refah 21
1.8. Yerel Yönetimlerin Ortak Nitelikleri /Özellikleri 21
1.8.1. Coğrafi Alan 21
1.8.2. Tüzel Kişilik 21
1.8.3. Yerel Seçilmiş Organlar 22
1.8.4. Yerel Hizmetler 22
1.8.5. Yerel Personel 22
1.8.6. Mal Varlığı 23
1.8.7. Yerel Özerklik 23
1.9. Yerel Yönetimlerin Türleri 23
1.9.1. Genel Amaçlı Yerel Yönetimler 23
1.9.2. Özel Amaçlı Yerel Yönetimler 23
1.9.3. Şeçim İlkesine Dayalı Yerel Yönetimler 24
1.9.4. Atama İlkesine Dayalı Yerel Yönetimler 24
1.10. Yerel Yönetim Modelleri/Sistemleri 24
1.10.1. Fransız Modeli ve Bu Modelden Etkilenenler 24
1.10.2. Anglosakson Modeli ve Bu Modelden Etkilenenler 25
1.10.3. Refah Devlet Modeli / Karma Model veya Kuzey-Orta Avrupa Ülkeleri Modeli 25
1.10.4. Sosyalist Model ve Bu Modelden Etkilenenler 26
1.11. Yerel Yönetimlerin Avantajları ve Dezavantajları 27

Sayfa

1.11.1. Yerel Yönetimlerin Avantajları 27
1.11.2. Yerel Yönetimlerin Dezavantajları 28
1.12. Yerel Yönetimlerde Reform 29
1.12.1. Yerel Yönetim Reformunun Dinamikleri 30
1.12.1.1. Dış Dinamikler 30
1.12.1.1.1. Küreselleşme 30
1.12.1.1.2. Ekonomik Koşullar 31
1.12.1.1.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimler 32
1.12.1.1.4. Uluslararası Aktörler 33
1.12.1.2. İç Dinamikler 33
1.12.1.2.1. Yerel Yönetimlerin Yapısal-İşlevsel Sorunlar 33
1.12.1.2.2. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü 34
1.12.1.2.3. Performans Düşüklüğü 34

2. BÖLÜM

GAMBİYA'DA YEREL YÖNETİMLER

2.1. Gambiya: Tarihsel Arka Plan 37
2.2. Gambiya Hükümet Yapısı 40
2.3. Gambiya'da Yerel Yönetim Yapıları 41
2.3.1. Belediye Ve Bölge Meclisleri 46
2.3.1.1. Belediye Ve Bölge Meclislerinin Yönetim Organları 47
2.3.1.2. Belediye Ve Bölge Meclislerin İşlevleri 48
2.3.2. Bölge Valilikleri 48
2.3.2.1. Bölge Valiliklerin İşlevleri 49
2.3.3. Geleneksel Hükümdarlar / İlçe Otoriteleri 50
2.3.3.1. Alkalo ve Şeflerin/Seyfolarin İşlevleri 53

Sayfa

2.3.3.1.1. Alkalo 53
2.3.3.1.2. Şefler/Seyfolar 54
2.4. Gambiya Yerel Yönetim Reformları 55

3. BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

3.1. Yerel Yönetimlerin Tarihçesi 59
3.1.1. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler 59
3.1.1.1. Tanzimat Öncesi 60
3.1.1.1.1. Kadılık Müessesesi 60
3.1.1.1.2. Vakıf Müessesesi 61
3.1.1.1.3. Mahalle Teşkilatı 62
3.1.1.1.4. Lonca Teşkilatı 63
3.1.1.2. Tanzimat ve Tanzimat Sonrası Dönem Yerel Yönetimleri 64
3.1.1.2.1. Belediyeler 64
3.1.1.2.2. İl Özel İdareleri 65
3.1.1.2.3. Köy İdareleri 66
3.1.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimleri: 67
3.2. Türkiye'de Yerel Yönetim Yapısı 69
3.2.1. Büyükşehir Belediyeleri 69
3.2.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri 70
3.2.1.2. Büyükşehir Belediyelerinin Organları 72
3.2.1.2.1. Büyükşehir Belediye Başkanı 72
3.2.1.2.2. Büyükşehir Belediye Meclisi 73
3.2.1.2.3. Büyükşehir Belediye Encümeni 74
3.2.2. Belediyeler 74
3.2.2.1. Belediyelerin Görevleri 75

Sayfa

3.2.2.2. Belediyelerin Organları 76
3.2.2.2.1. Belediye Başkanı 76
3.2.2.2.2. Belediye Meclisi 78
3.2.2.2.3. Belediye Encümeni 79
3.2.3. İl Özel İdareleri 80
3.2.3.1. İl Özel İdarelerinin Görevleri 80
3.2.3.2. İl Özel İdarelerinin Organları 81
3.2.3.2.1. Vali 82
3.2.3.2.2. İl Genel Meclisi 84
3.2.3.2.3. İl Encümeni 85
3.2.4. Köy İdareleri 86
3.2.4.1. Görevleri 87
3.2.4.2. Danışma, Karar ve Yürütme Organları 88
3.2.4.2.1. Muhtar 89
3.2.4.2.2. İhtiyar Meclisi 91
3.2.4.2.3. Köy Derneği 92
3.3. Türkiye'de Yerel Yönetim Reformları 93
3.3.1. Büyükşehir Belediyelerinde Reform 94
3.3.2. Belediyelerde Reform 96
3.3.3. İl Özel İdarelerinde Reform 98
3.3.4. Köy İdarelerinde Reform 100

4. BÖLÜM

TÜRKİYE VE GAMBİYA'DA YEREL YÖNETİMLERİN FARKLI AÇILARDAN MUKAYESESİ

4.1. Yerel Yönetimlerin Özerkliği 103
4.2. Siyasi Hesap Verebilirlik Talep Eden Vatandaşlar 105

Sayfa

4.3. Gelir Tahsisi 106

4.4. Kurumsal Kuvvetler Ayrılığı 107

4.5. Yerel Seçim Sistemi ve Siyasi Rekabet 108

4.6. Gider Tahsisi 110

SONUÇ VE ÖNERİLER 113

KAYNAKÇA 119

ÖZGEÇMİŞ 124

GİRİŞ

Yerel yönetimler, merkezi devletlerin doğuşuyla birlikte, merkezi iktidar karşısında mali ve idari olarak özerkliğini muhafaza eden ve yerel hizmetleri kendi organları aracılığıyla yerine getiren birimlerdir. Ayrıca yerel yönetimlerin, hizmet götürdükleri yerel topluluğu temsil işlevi siyasal bakımdan yerinden yönetim uygulamalarının desteklenmesini sağlamış, böylece yerinden yönetimin tarihi çağdaş devletin tarihine paralel seyretmiştir (Özer & Akçakaya 2014:58).

Yerel yönetimler kavram olarak; merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak ihtiyacını karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, özerk bir yönetim yapısına sahip olan ve yerel örgütlenme modeli olarak tanımlanan bir yönetim biçimidir. Bu nitelikleriyle yerel yönetimler, demokratik yönetim yapısının temel unsurlarından birisini oluşturmakta ve özellikle yerel kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sağlanmasını artırmak amacıyla neredeyse her toplumda örgütlenmiş kurumlar olarak yer almaktadırlar. Söz konusu örgütlenmeler, yerel toplulukta belli amaçlara ulaşmak ve belli ihtiyaçlara cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmelerine paralel olarak ortaya çıkmışlardır (Çiçek, 2014:54).

"Mülki-merkezi" sözcüğü, bir ülkenin tüm topraklarını anlatırken, "mahalli-yerel" sözcüğü o ülkedeki yöresel parçalardan herhangi birini ifade eder. Bir ülkenin coğrafi parçalarından birinde, merkezi yönetimin merkez ve taşra birimleri dışında, doğrudan o yörede yaşayanlarca oluşturulup yönetilen birimlere "yerel yönetim" denir. Bazı yazarlar, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden farklılığını vurgularken, bu kavramın "dağlar ve denizler kadar eski", bu nedenle "doğal" ve devletten çok topluma ait kuruluşlar olduklarını ifade ederler. Pek çok yazar, yerel yönetimlerin küçük ölçekli ve halka yakın oluşu nedeniyle toplumun kendi kendini yönetmesine olanak sağladığı ve merkezi yönetimin doğası gereği, yerel yönetimlerin daha demokratik kuruluşlar oldukları görüşündedir (Güler 2013:279).

Bu tanımlamalardan biri; yerel yönetimleri, merkezi yönetimin dışında yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan, karar organları halk tarafından seçilen demokratik ve özerk kamusal örgütlenmeler olarak tanımlarken, bir diğeri ise yürütme gücünün belli ölçülerde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılmasını ve

yetkilerin bir bölümünün yerel birimler vasıtasıyla kullanılmasını öngören yönetim mekanizması olarak açıklamaktadır (Erdoğan, 2011:13-14).

19. yüzyıldan günümüze kadar yerel yönetimler, ulus devlet merkezinde ele alınmış ve yerel yönetimlere ilişkin ilke ve politikalar, bu idarelerin merkezi yönetim ile ilişkileri ekseninde bina edilmiştir. Yerel yönetimler evrensel açıdan, belirli bir coğrafi alanla sınırlandırılmış; il, ilçe ve köy gibi yerleşim birimlerinde yaşayan toplulukların bir arada yaşamaları nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet sağlanması amacıyla kurdukları karar alma organları şeklinde tanımlanır. Bazı durumlarda ise yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kamu tüzel kişileri (yürütme organları) olarak ifade edilmektedir. Bu tanımlamalar, bazı yerel yönetimlerin bazı unsurlarını içerse de uygulamada ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal koşullarına göre çeşitli yönetim türleri ortaya çıkmaktadır (Aydın, 2008:32).

Yerel yönetimlerin liberal yönden tanımlanması ise John Stuart Mill tarafından 19. yüzyılda ortaya konulmuştur. Mill, insanoğlunun özgürlüğü ve ilerlemesi önündeki en büyük engel ve kötülüklerin başlangıcı olarak merkezileştirmeyi görmüş ve merkezi otoritelerin işinin talimat vermekten ibaret olduğunu savunmuştur. Bilginin merkez idarelerde toplanmasını, yetkinin ise yerel idarelere bırakılması gerektiğini savunan Mill, böylece liberal ideoloji çerçevesinde özgürlüğe tehdit olarak gördüğü merkezi idarenin gücünün sınırlandırılarak özgürlüklerin güvence altına alınması gerektiğini belirtmiştir. Liberal yerel yönetim yaklaşımında, yerel idareler halk tarafından seçilmiş kişilerce yönetilen bağımsız ya da özerk birer statü olarak kabul edildiğinden, bu tanımlama Batı Avrupa'nın gelişmiş kapitalist ülkelerinde varlığını koruyabilmiş ve Batı demokrasisinin kuruluş sürecine temel bir yerel yönetim geleneği yerleştirmiştir (Ersoy, 2012:21).

Yerel yönetimlerin sosyal politika alanındaki rolü Avrupa kıtasında Ortaçağ'da uygulamaya konan "yoksulluk yasaları" ile somutlaşmıştır. Bu yasaların çıkarılması ile şehir yönetimleri, kentlerdeki sosyal yardım ve hizmet ihtiyacının karşılanmasında çeşitli fonksiyonları yerine getirmişlerdir. Bu fonksiyonlar; kadın ve çocuk işçilerin çalışma koşullarının denetimi, kamu sağlığı sistemlerinin oluşturulması, okulların inşaa edilmesi, yoksullar ve yaşlılar için bakım imkanlarının geliştirilmesidir (Aydın, 2009:39).

Günümüzde yerel yönetimler, ülkelerin kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez birimleri haline gelmişlerdir. Bu birimler; bir yandan yerel halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik çeşitli hizmetler sunarlarken, diğer yandan da ülke kalkınması açısından büyük öneme sahip olan eğitim, sağlık ve altyapı gibi pek çok önemli görevi de yerine getirmektedir. Hızlı kentleşme, nüfus artışı ve göç sonucu büyüyen kentli nüfusun hizmet taleplerinin yanı sıra teknolojik gelişme ile ortaya çıkan yeni hizmet talepleri de (internet erişimi vb) yerel yönetimlerce karşılanmaktadır. Bu nedenle yönetimler, Anayasa ile düzenlenmiş, demokratik ve özerk kuruluşlar olma özellikleri ile ülkelerin yönetim yapıları içerisinde oldukça önemli konumdadırlar (Özer & Akçakaya 2014:5).

Bu tez, Gambiya ve Türkiye'nin Yerel Yönetim Kanunlarına dayanan bir çalışmayı esas almaktadır. Söz konusu çalışma kapsamında, Gambiya ve Türkiye'nin yerel yönetim kanunlarına yoğunlaşılmıştır. Gambiya'nın yerel yönetim kanunları için 2002 Yerel Yönetimi Yasası yanı sıra 1997 Gambiya Anayasası'nın 193. ve 194. Maddeleri detaylarıyla incelenmiştir. Bu kaynaklar, Gambiya'nın yerel yönetimlerinin nasıl çalıştığını detaylı şekilde tanımlayan belgelerdir. Bu belgelerde, ayrıca, Gambiya yerel yönetimleri sınıflandırılmış ve yerel yönetimin önemi, fonksiyonları, paydaşları, varlık nedenleri ve türleri ile ilgili açıklayıcı bilgiler sunulmuştur.

Türkiye'nin yerel yönetimleri ise dört ana kanun üzerinden incelenmiştir. Bu kanunlar, sırasıyla, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu ve 1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Köy Kanunudur. Bu kanunlar kapsamında, yerel yönetimlerin; organları, önemi, sınıflandırması, fonksiyonları, paydaşları, varlık nedenleri ve türleri belirlenmiştir. Bu kanunlar aynı zamanda Türkiye'de yerel yönetim reformu kapsamında çıkarılan son yasal düzenlemelerdir.

Bu tezin konusunu, Türkiye'nin yerel yönetim sistemi ile Gambiya'nın yerel yönetim sisteminin karşılaştırmalı olarak incelenmesi esası oluşturur. Çalışmada sözkonusu iki ülkenin yerel yönetim alanındaki farklılıklar ve benzerlikler ortaya konulmuştur. Bu karşılaştırma sırasında, reform çalışmaları kapsamında konuya yaklaşılmıştır.

Tezin amacı ise öncelikle iki ülkenin yerel yönetim sistemlerini karşılaştırılmasıdır. Çalışmada son yıllarda her iki ülkede yerel yönetim reformu kapsamında yapılanlar ortaya

konmuştur. Bu şekilde tez, yerel yönetim alanında veri eksikliği bulunan Gambiya'da akademik literatüre katkı yapacak ve aynı zamanda iki ülkenin birbirlerinin yerel yönetim sistemlerini tanımalarını sağlayacaktır.

Bu tez, Gambiya yerel yönetim alanındaki mevcut akademik literatür eksikliğini gidermesi bakımından önemli bir çalışma niteliği taşımaktadır. Ayrıca Türkiye'de, karşılaştırmalı yapılan araştırmalarda Afrika ve özelde Gambiya ile ilgili konuların sınırlı ve hatta hemen hemen hiç olmadığı dikkate alınırsa, çalışmanın önemi daha da belirginleşmektedir. Dolayısıyla bu tez Türkiye'de konuya ilişkin karşılaştırmalı akademik literatüre de katkıda bulunarak, eksikliği giderecektir.

Tezde temel varsayımlarımız şu hususlardan oluşmaktadır:

- ❖ Gambiya ve Türkiye'nin yerel yönetimlerinde benzerlikler ve farklılıklar vardır.
- ❖ Türkiye'deki yerel yönetimler Gambiya'daki yerel yönetimlerinden daha etkili ve verimlidir.
- ❖ Türk halkı, yerel yönetim sistemlerine, Gambiya halkına kıyasla daha katılımcıdır.
- ❖ Gambiya ve Türkiye'nin yerel yönetim sistemleri demokratik ve katılımcıdır.
- ❖ Gambiya ve Türkiye'nin yerel yönetimleri birçok alanda özerk birimler içerir.

Tez toplamda dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, yerel yönetimin ne olduğu ve kavramsal çerçevesi açıklanmış, sonrasında ise yerel yönetim reformları incelenmiştir. Tezin ikinci bölümünde ise, Gambiya'daki yerel yönetimler üzerinde durulmuştur. Bu bölümde, Gambiya yerel yönetimleriyle ilgili üç temel organ (Belediye ve Bölge Meclisler, Bölge Valilikler ve Geleneksel Hükümdarlar/İlçe Otoritelerinden (Alkalo ve Şefler)) incelenmiş sonrasında ise Gambiya'da gerçekleştirilen yerel yönetim reformları kısaca anlatılmıştır. Tezin üçüncü bölümünde, Türkiye'deki yerel yönetimler üzerinde durulmuş ve yine bu bölümde dört temel organ (İl özel idareleri, Belediyeler, Büyükşehir Belediyeleri ve Köyler) incelenmiştir. Ayrıca Türkiye'de yapılan yerel yönetim reformları kısaca özetlenmiştir. Dördüncü bölümde ise, Türkiye ve Gambiya'daki yerel yönetimlerin benzerlik ve farklılıkları incelenmiştir. Son olarak yapılan karşılaştırmalar değerlendirilmiştir.

Bu çalışmada veri toplama tekniği olarak kitaplardan, makalelerden, tezlerden, dergilerden ve web sitelerinden yararlanılmıştır.

1. BÖLÜM

YEREL YÖNETİM VE REFORM

1.1. Yerel Yönetim Kavramı

İngilizce'de "local government" ve Fransızca'da "commune" kelimeleri ile ifade edilen yerel yönetim kavramı, bir yönetimin kendi görev alanına giren işlerin yönetiminin bizzat kendisi tarafından üstlenildiği bir yönetim yapısı anlamına gelmektedir. Yerel yönetimler, yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak ve refah seviyesini yükseltmek amacıyla yerel halkın yararları doğrultusunda hizmetler sunan, açıklık ilkelerine dayalı bir yönetim yapısını öngören, kamu tüzel kişiliğine sahip özerk yönetimlerdir. Yerel yönetimler, demokrasiyle birlikte anıldığı için tanımlamalarında demokrasi, seçim ve temsil kavramlarına ağırlık verildiği görülmektedir. Buna bağlı olarak birbirinden farklı yerel yönetim tanımlamaları karşımıza çıkmaktadır (Erdoğan, 2011:13).

Kamu Yönetimi Sözlüğü'nde ise yerel yönetimler, "merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinimini karşılamak amacı ile oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme modeli" olarak tanımlanmaktadır. Uluslararası Sosyal Bilimler Ansiklopedisi'nde ise "bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan ve göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli bir kamu kurulusu olarak tanımlanmaktadır." (Aydın, 2008:31).

Yerel yönetimleri "ideal okul" olarak tanımlayan Tocqueville'e göre "yereli" temsil eden mekanizma, aynı zamanda siyasal alanın gelişmesine de katkıda bulunmaktadır. Toplum bilimci Urry de coğrafi açıdan sınırlanmış bir alandaki özel toplumsal ilişkiler bileşimini üreten sosyal ve mekânsal süreçler olarak ifade ettiği "yerellik" konusunun incelenmesi için birçok karmaşık konunun üzerinde durulması gerektiğini belirtir. Urry'e göre ilk olarak toplum ile mekân arasındaki ilişkilerin, ikinci olarak toplumsal ilişkiler ve mekânsal açıdan oluşturulma tarzlarının ve son olarak çeşitli biçimlerde toplum ve mekânın çözümlemeleriyle ilgili olan yerelliğin farklı anlamları bulunmaktadır (Ersoy, 2012:18).

Yerel yönetimler, yönetimleri altında bulunan yerleşim yerlerinin sınırları içinde yaşayan halka; imar, su, kanalizasyon, ulaşım, çevre düzenlemesi ve çevre sağlığı, temizlik, katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, şehir içi trafik, defin ve mezarlık hizmetleri, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat hizmetleri gibi birçok alanda hizmet sunmakla yükümlüdür. Dünyada; eyalet, kanton, bölge, köy, belediye ve il özel idareleri gibi çeşitli örnekleri bulunan yerel yönetimler, mahalli nitelikteki birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik hayatın gelişmesinde önemli rolü olan yönetim birimleridir. Bu yönetimler, belirli bir coğrafi alanda oturan halka, komşuca yaşamalarından doğan çeşitli konularda, merkezi yönetimin etkisinden uzak kararlar almak ve bunları uygulamak hususunda tanınan özerklik sonucu doğmuşlardır (Türkoğlu, 2009:8).

Yerel yönetimler genel olarak, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, karar organları yerel halkça belirlenen, yasaların ortaya koyduğu görev ve yetkilere sahip, özel geliri, bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişileridir. Bu açıdan, merkezi yönetime bağlı teşkilatlar dışında, yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, bir kamusal örgütlenme olarak tanımlanabilirler. Yerel yönetimler, halkın yönetime daha fazla katılabildiği, hemşerilik duygularının ve demokratik değerlerin geliştiği, hizmette yerellik ilkesine uygun olarak belde halkının ihtiyacı olan mal ve hizmetlerin etkin ve verimli şekilde üretildiği özerk kuruluşlardır. Tüm yerel yönetimler böyle olmasa da bu durum ideali yansıtır. Yerel demokrasi düzeyi geliştikçe en ideale daha çok yaklaşılır (Özer & Akçakaya 2014:3).

Yerel yönetim, demokrasi ve yönetsel etkinlik sorunundan önce, toplumdaki sosyoekonomik iktidar ve güç yapısının dağılımı bakımından değerlendirilmesi gereken bir örgütlenme tipidir. Gerçekte, yerel yönetim tipi örgütlenmenin nedeni ise merkeze yerleşmiş iktisadi-siyasal-yönetsel iktidarın kendi varlığını mümkün kılacak bir "memleket" zemini yaratma zorunluluğudur. Bu zorunluluk, farklı toplumsal güç odakları arasında, kaynakların (görev), hangi coğrafi-alanda (sınır), nasıl kullanılacağına karar verme gücü (yetki) paylaşılarak gerçekleştirilir (Güler, 2013:282).

1.2. Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimleri

Toplumların tarihi, aynı zamanda kendi yerel yönetimlerinin de tarihidir. Genel anlamda yerel yönetimlerin ortaya çıkışı, tarihin belli bir dönemine denk gelir ve bu dönem ülkelere göre farklılık gösterir. Ayrıca farklı ülkelerde farklı yapılanmalara rastlanır (Eryılmaz, 2011:36). Yerel yönetimlerin ortaya çıkışının ne zaman olduğuna dair çeşitli görüşler ve farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Ancak, bu görüş ve yaklaşımların genelinde yerel yönetimlerin ortaya çıktığı dönemlerin 11. ve 12. yüzyıllar olduğu ifade edilmektedir. Yerel yönetimlerin ilk olarak ortaya çıktığı coğrafya için ise 'Batı Avrupa' işaret edilmektedir (Akyol, 2012:5). İlk çağlardan itibaren kurulan devletlerin birçoğunda yer alan yerel yönetimler, devletlerle birlikte doğmuş, adeta onların ayrılmaz birer parçası şeklinde hareket etmiş ve toplum için gerekli birçok hizmetin gerçekleştirilmesinde önemli roller üstlenmiş kurumlar olarak çok eski bir geçmişe sahiptir. Eski Yunan ve Roma dönemlerinde daha organize bir şekilde yapılmaya başlanılan kurumsal yerelleşme girişimleri bugünkü yerel yönetim uygulamalarının temelini atmıştır (Kahraman, 2015:38). Antik Çağdan günümüze kadar gelen yerel yönetim anlayışı, devletlerin ayrılmaz birer parçası olarak kabul edilmektedir (Tileuberdi, 2014:11).

Yerel Yönetimlerin Tarihisel Gelişimleri, tarihsel açıdan dört alt başlık (Antik Çağdaki Gelişmeler, Orta Çağdaki Gelişmeler, Sanayi Devrimi Sonrası Gelişmeler ve 20. Yüzyıldaki Gelişmeler) altında sıralayabiliriz:

1.2.1. Antik Çağdaki Gelişmeler

Antik çağlarda, kendi kendini yöneten ve belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük demokratik yönetsel birim kabul edilen "Site", Roma İmparatorluğu döneminde yönetsel özerklikten yararlanan "Municipe" ve Antik Yunan'da toplumsal yaşamın en gelişmiş örgütlenme biçimi olarak kabul edilen "Polis" günümüzde yerel yönetimlerin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir (Akyol, 2012:5).

Yunan siteleri günümüz devlet tanımına uygun biçimde sosyal, siyasal, ekonomik, askeri ve bağımsız hukuki düzene sahip yerel yapıları ifade etmektedir. Bu yapılar, demokrasi kavramının insanoğluna kazandırılmasına katkıda bulunan antik yerel yönetim birimleridir. Antik çağdaki yerel yönetim birimlerine bakarken, Roma İmparatorluğu dönemi municipe

yönetiminden de bahsedilmesi gerekir. Eğer Antik Yunan polislerinin bağımsız ve özgür birer yerel yönetim olduğu kabul edilirse, Roma dönemindeki municipelerin hukuki açıdan daha gelişmiş olduğu ve günümüzdeki eyalet tanımına yakın bir yapıya (municipium) dönüştüğü görülebilir. Roma kentlerinde (municipium) birer meclis olması Roma İmparatorluğu'nun temel koşullarından biriydi. Fakat bu dönemde kurulan meclisler nedeniyle halkın yönetime katılımı zamanla oldukça zayıflamış ve karar alma yetkilerinin tümü meclis üyelerine bırakılmıştır. Meclis üyeleri görevlerini yaşam boyu sürdürmüş ve miras olarak devretmiştir. Roma İmparatorluğu sitelerinin kamusal işleri yerel meclislerce üstlenilmiştir. Yerel meclisler, kentin belediye hizmetleri, vergilerin toplanması ve sitelerin korunması gibi işleri yerine getirmekle görevli yapılardı. Toplanan vergilerin büyük bir kısmı merkeze gönderiliyordu. Roma İmparatorluğu döneminde, siteler geçmiş dönemdeki sosyal ve siyasal özerkliğini kaybetmiş ancak varlığını korumuştur (Tileuberdi, 2014:13).

Yerel yönetim tarihine bakıldığında "komün" geleneğinin köklü bir tarihi olduğu görülmektedir. Belirli bir toprak parçası üzerinde yaşayan topluluğun birlikte yaşamalarından doğan uyuşmazlıkların çözümü ve toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla meydana getirilmiş örgütlenmelere "komün" adı verilmektedir. Komünler, yerel bir topluluğun ihtiyaçlarını karşılayan ve kamu hizmetleri sağlayan yönetsel, siyasal ve toplum bilimsel birimleridir (Kahraman, 2015:38).

1.2.2. Orta Çağdaki Gelişmeler

Feodalizmin geliştiği dönemde yerel yönetimler bağımsız şehir yönetimleri olarak ortaya çıkmıştır. Antik Çağdan Orta Çağa kadar komünlerin gelişmesi, kralların denetiminde bulunan özgür yeni oluşumların doğmasına olanak sağlamıştır. Bu oluşumlar özgür kent yönetimleridir. Bu dönemde Antik Çağda yer alan sitelerin artık tarihe karışmış olduğu ve onların yerine komünlerin gelişmesi söz konusudur. Antik köylerin birleşerek sitelere dönüşmesinde önemli rol oynayan ticaretin gelişmesi, Orta Çağda da komünlerin gelişmesine büyük katkılarda bulunmuştur. 10.yüzyıldan itibaren Avrupa'nın hemen hemen her yerinde komünler kurulmaya başlamıştır. Avrupa'nın her tarafında ortaya çıkan komünlerin teşkilat yapısı birbirinden oldukça farklıydı. Bazı komünler halk ya da halk tarafından seçilen temsilciler tarafından yönetilmiş olsa da bazıları soylu aileler ve aristokrasi tarafından yönetilmekteydi (Tileuberdi, 2014:14). Orta Çağda komünlerin ortaya çıkmasının nedeni; toplum ihtiyaçlarının karşılanması ve yerel sorunların çözüme

kavuşturulması gerekliliğiydi. Bu açıdan bakıldığında komünlerin görevi, şehirsel mekân üzerindeki yaşantının örgütlenmesi ve şehir topluluğunun yönetilmesidir. Bu örgütlü topluluğun yönetilmesini sağlayan birim ise belediye olarak adlandırılmıştır (Kahraman, 2015:39).

Söz konusu komünler, bir prense veya krala bağlı olmasına rağmen sınırları içinde bağımsız ve özerk yönetime sahiptiler. Bu komünlerin temel görevleri; yolların bakımı, su ihtiyacının karşılanması, eğitim hizmetleri, kamu işlemleri, yoksullukla mücadele ve benzeri işler şeklinde sıralanabilir. Komünler, 11. ve 13. yüzyıllar arasında yerel özgürlüklerin de savunucusu olmuşlardır. Bu dönemde, komünlerin devletlere dönüşme süreci yaşanmıştır. 14. yüzyıldan itibaren monarşinin yaygınlaşması ve kent yönetimin burjuva sınıfının (Tileuberdi, 2014:14) etkisinden dolayı zayıflaması, monarşik yönetim birimlerinin oluşmasına neden olmuştur. Burjuva sınıfının gelişimi, 'burjuva kentler' tanımının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Burjuva kentleri, ekonomik etkinliği savunan yerel oluşumlardı. Ekonomik etkinliği ön plana koyan burjuva kentlerinde sanayi sektörü gelişmeye başlamıştır. 15. yüzyıl yerel yönetimleri söz edilen gelişmeler neticesinde devletin ayrılmaz birer parçası haline gelmiştir. Daha sonrasında ise merkezi yönetimin oldukça güçlenmesi ile komünlerin kuvveti zayıflamış ve komün geleneği zamanla yok olmuştur. Ulus devletlerin 16. ve 17. Yüzyıllar arasında ortaya çıkması ve merkezi idarenin güçlenmesiyle yerel yönetimlerin özerk hakları kaldırılmıştır. Dolayısıyla yerel idareye kamu yönetimin bir alt sistemi statüsü verilmiştir. Bu yüzyıllarda yönetimin esası kabul edilen kentlerin yerine artık merkez idaresi gelmiştir (Tileuberdi, 2014:15).

Orta Çağın sonlarına doğru Avrupa'da ticaretin gelişmesiyle birlikte güç kazanmaya başlayan yerel yönetimler, 19. yüzyılda Batı Avrupa topluluklarında ortaya çıkan özerk, güçlü ve demokratik niteliklere sahip çağdaş yerel yönetimlerin temelini oluşturmuştur. Orta Çağ Avrupa'sının egemen güçleri olan hükümdarlar, feodal beyler, kilise ve ayrıcalıklı kentlerin otoritelerinin çözülmesi ile merkezi siyasal iktidarın güçlenmesi, aynı zamanda, karşıt güçleri de doğurmuş ve yerel güçlerin, diğer bir ifadeyle "çevre"nin direnişi ve muhalefeti, yepyeni bir yönetim sisteminin temellerini atmıştır (Altın, 2015:15-16).

1.2.3. Sanayi Devrimi Sonrası Gelişmeler

Sanayi devrimi ekonomik ve sosyal hayatta büyük değişiklikler yapmış, mevcut sosyal yapıları derinden etkilemiş ve yeni sosyal sınıf ve tabakaların doğmasına, üretim ve çalışma ilişkilerinin yeniden şekillenmesine yol açmıştır (Köse, 2004:18). Yerel yönetimlerin ayrı bir hukuki statüye sahip olması, Avrupa'da feodalizmin yıkılıp, sanayileşmenin geliştiği döneme denk gelmektedir. Avrupa'daki sanayi devrimi neticesinde dünya tarihi köklü değişmelere uğramıştır. Bu dönem, yönetimin ve örgütlenmenin yeni şekillerini ortaya çıkarmıştır (Tileuberdi, 2014:15). Modern yerel yönetimlerin doğuşu, 18. yüzyılın ortalarında başlayan sanayileşmenin toplumsal sonuçları ile yakından bağlantılıdır. Sanayi devrimi ortaya çıkan işçi sınıfı; İngiltere, Batı Avrupa ve Kuzey Amerika'da nüfusun belirli kentsel alanlarda yoğunlaşmasına ve buna bağlı olarak kentleşmeye yol açmıştır (Köse, 2004:18).

Böylelikle, sanayi devrimden önce mevcut olan yerel yönetim kurumlarının kendi faaliyetlerini sürdürebilmesi imkânsız hale gelmiştir. Sanayileşme nedeniyle ortaya çıkan göç hareketi neticesinde yoksulluk artmış, şehirlerde aşırı nüfus kalabalıkları oluşmuş ve düşük işgücü verimliliği gibi sorunlar yaşanmıştır. Bu sorunların giderebilmesi ve nüfusun yeni taleplerinin karşılanabilmesi için dönemin şartlarına uygun yerel yönetim birimlerine ihtiyaç duyulmuştur. Dolayısıyla, yerel yönetimlere yönelik yeni yaklaşımlar gündeme getirilmiştir. 18. yüzyıldan itibaren Avrupa'da yerel ihtiyaçların karşılanmasını üstlenen ilk belediyeler kurulmaya başlanmıştır. Avrupa'nın bazı ülkelerinde 18. ve 19. yüzyıl arasında yerel yönetimlere kendi kendini yönetme hakları (özerklik) tanınmıştır. Fransa, Danimarka, Belçika, İsviçre ve Lüksemburg gibi ülkeler de yerel yönetimde söz konusu hakların kabul edilmesi çeşitli yasal düzenlemelere bağlı olarak, Avrupa bölgesinde yerel yönetim anlayışının hızlı bir şekilde gelişmesini sağlamıştır (Tileuberdi, 2014:16).

1.2.4. 20. Yüzyıldaki Gelişmeler / Altın Çağ

Avrupa, yerel yönetime ilişkin reformları sürekli bir şekilde gerçekleştirmiştir. Aslında kentsel ihtiyaçları karşılamak için oluşturulan yerel yönetim birimleri, 20. yüzyılın başından itibaren ülkelerin toplumsal politikalarının yerine getirilmesine büyük katkıda bulunmuştur. Bunun temel sebebi, Avrupa'da bu dönemde yaşanan ekonomik krizlerden doğan işsizlik sorunu ve Dünya Savaşları'dır (Tileuberdi, 2014:17).

Özer & Akçakaya'ya (2014) göre yerel yönetimlerin altın çağı 20. yüzyılın başlangıcı olarak kabul edilmiştir; çünkü bu dönemde yerel birimler zorunlu hizmetleri için yeterli kaynak bulabilmiş ve yerel halka merkezi yönetimin sunduğu hizmetlerden daha fazla hizmet sunabilmişlerdir. Bununla birlikte, yine bu yüzyılda nüfus hareketlerinin artması hızlı kentleşme sürecini doğurmuştur. Buna paralel şekilde, toplumsal gelişme, yerel yönetimlerin varlığını ve gelişmesini doğrudan etkilemiş ve özellikle toplumsal yapının demokratik eğilimlere, katılımcılığa sahip olmasının da artı katkı sağladığı görülmüştür (Özer & Akçakaya 2014:57).

Yerel yönetimlerin modern devlet anlayışı içinde günümüzdeki yapısına kavuşması 18. ve 19. yüzyıllardaki gelişmeler sonucunda ortaya çıkmıştır. Bugünkü yerel yönetimleri, genel olarak geçmişteki komün idarelerinin ve kent yönetimlerinin çağdaş ulus devletle uyumlaştırılmış uzantısı olarak nitelendirmek mümkündür. Eski kent ve komün yönetimlerinin kendi kendini yönetme ve kent yönetiminde özerk davranma özellikleri, bugünkü yerel yönetimlerin özerkliğine de yansımıştır (Eryılmaz, 2011:36). 21. yüzyılın başlangıcında ise, uluslararası örgütlerin ve küreselleşme sürecinin de katkısıyla yerel yönetimlerin gün geçtikçe tüm dünyada genel olarak güçlendiği ve işlevselliğini artırdığı; farklı örgüt yapıları ile giderek genişleyen bir yelpazede yerel hizmet sunumunu etkinleştirmeye çabaladığı azımsanmayacak bir gerçektir (Özer & Akçakaya 2014:61).

1.3. Yerel Yönetim Yaklaşımları

Tıpkı devlet ve merkezden yönetim kavramlarına yönelik farklı yaklaşımlar olduğu gibi, yerel ve yerinden yönetim kavramlarına yönelik de farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Bu yaklaşımların herbiri yerel yönetimlerin önemini, anlamını, yapı ve işleyiş biçimlerini ve elbette yerinden yönetim uygulamalarının dayandığı ilkeleri kendi bakış açılarından ortaya koyan yaklaşımlardır (Karakılçık, 2016:64). Yerel yönetimlere ilişkin gelenekselleşmiş temel yaklaşımlar; geleneksel (klasik liberal) yaklaşım, siyasal insanı temel alan liberal yaklaşım, ekonomik insanı esas alan neo-liberal yaklaşım ve sosyal ilişki üzerine temellendirilen Marksist yaklaşım şeklinde sınıflandırılabilir (Köse, 2004:20).

1.3.1. Geleneksel Yerel Yönetim Yaklaşımı

Yerel yönetimlere yönelik geleneksel yaklaşımın özünde, bu birimlerin özellikle yerel düzeyde merkezi yönetim teşkilatlarına göre çok daha verimli ve etkili hizmet sunabilecekleri savı bulunmaktadır. Kendi egemenlik alanında yaşayanların ihtiyaçlarını karşılama ve refah üretme görevi olan devlet; bu görevi gerçekleştirmek için hem merkezi hem de yerel düzeyde yönetim örgütleri ve hizmet kurumları oluşturur. Bir başka deyişle, kamu hizmetleri, merkezi düzey kadar yerel düzeyde de sunulur. İşte devletin yerel hizmetleri sağlaması ve bunun etkililik ve akıcılık durumu yerel yönetimlerin ekonomik boyutunu ve bu mantığın arka planını oluşturur. İnsanların kimi özel ihtiyaçları piyasa mekanizmasıyla karşılanırken, kamusal ve ortak ihtiyaçları devlet tarafından karşılanır (Karakılçık, 2016:65).

Dış güvenlik, milli savunma, iç güvenlik ve adalet gibi kamusal hizmetlerin sağladıkları yararlar bölünemez ve geneldir. Dolayısıyla bu hizmetlerin merkezi yönetimler tarafından karşılanması zorunludur. Gelenekler ve egemenlik olgusu da bunu gerektirir ve bu tür hizmetlerin yerel yönetimlerce karşılanması pek mümkün değildir. Bu hizmetlerin finansmanı da vergilerden karşılanır. Öte yandan bazı hizmetlerin yararlarıysa bölgesel düzeyde bölünemez, ama ulusal düzeyde herkesin yararlanması da mümkün değildir, sadece belli bir bölge yararlanır (Karakılçık, 2016:65).

Geleneksel yerel yönetim yaklaşımlarının belli başlı ortak özellikleri; yerel yönetimin öncelikle özgürlük, eşitlik, kardeşlik, siyasal sorumluluk ve katılım gibi demokratik değerler açısından besleyicisi olması; yerel yönetimlerin verimli hizmet sunması; yerel yönetimlerin doğrudan hizmet sunucu rollerinin sınırlı stratejik alanlarda kabul edilmesi ve diğer alanlarda hem özel hem de gönüllü girişimlerin desteklenmesine öncelik verilmesi şeklinde özetlenebilir (Köse, 2004:21). Geleneksel yaklaşım, yerel yönetimlerin merkezi yönetime göre daha etkili ve akılcı hizmet üretebileceği tezi üzerine kurulmuştur. Bu tez günümüz yeni liberal dünya görüşünün de temel tezlerinden biridir (Karakılçık, 2016:66).

1.3.2. Marksist Yerel Yönetim Yaklaşımı

Marksist yerel yönetim anlayışı esasında kent olgusuna dayanır. En ciddi maddi ve zihinsel iş bölümü kentlerin ayrılmasıdır. Bu ayrılma ve karşıtlık; barbarlıktan uygarlığa,

topluluktan devlete, bölgeselden ulusala geçişle ortaya çıkmış ve bugüne kadar devam etmiştir. Kentin varlığı; yönetim ve vergilerin, güvenlik ve ulaşımın, kısaca belediye örgütünün ve yerel siyasetin zorunluluğu demektir (Karakılçık, 2016:67).

Tarihsel açıdan bakıldığında Marksistler için yerel, hiçbir zaman üzerine vurgu yapılan bir mekânsal ölçek olmamış, Marksist siyasal akımlar içindeki tartışmalar daha çok ulusal ve küresel ölçekler üzerine yapılmıştır. Karl Marx, "Dünyanın bütün işçileri birleşsin" derken, bir yandan bir küresel projeye işaret etmiş, diğer yandan da işçi sınıfını böyle bir projenin sürükleyici gücü olarak belirlemiştir. Bu tür bir proje, yerel ölçek bir yana, ulusal ölçeği bile aşan bir mekansallık anlayışına sahiptir (Köse, 2004:21).

Buna karşın, klasik Marksizm'in yerel yönetime bakışı, bu düşüncenin belirli temsilcilerine ve farklı konjonktürlere göre merkeziyetçilikten âdem-i merkeziyetçiliğe, “burjuva devletinin temelini sarsıcı taktik bir araç” olmaktan “sosyalist demokrasinin temeli” olmaya kadar değişen yaklaşımlar sergilemiştir (Köse, 2004:21-22). Marx'ın kendisi de bazı yazılarında yerel yönetimi esas olarak “ikili iktidar” yolu ile burjuva kurumlarına meydan okumak ve onları alaşağı etmenin bir aracı niteliğinde görürken, daha sonraki yaklaşımlarında yerel yönetimlerden oluşacak bir piramidin proleteryanın ekonomik kurtuluşunun gerçek siyasal yapısını oluşturacağını vurgulamaktadır.

Sosyalist devletler, yerel yönetimler konusunda ne uygulamada ne de ideolojide Batı modeline alternatif oluşturacak, kendilerine özgü bir modele ulaşamamışlardır. Sosyalist devletlerde reformcular, kapitalist ülkelerde ise sosyalist partiler yerel yönetimlere prim vermişlerdir. Ancak değişimin yönüne ilişkin bu ayrım net değildir. Yerel yönetimin güçlü olduğu İngiltere gibi ülkelerde merkezi eğilimler güçlenirken, merkeziyetçiliğin güçlü olduğu Fransa ve Türkiye'de yerelleşme gündeme oturmuştur (Köse, 2004:22).

Marksist yaklaşımın özü, devletin sınıfsal bir yapı olduğu ve üretim araçlarına sahip olan sermaye sınıfının onu araç olarak kullandığı tezidir. Zaten Marksist yaklaşıma göre tarih de toplumsal sınıfların çatışması ve iktidar mücadelelerinden ibarettir. Nasıl ki feodal toplum yapısı sınıfsal çatışmalar sonucu kapitalist bir yapıya dönüşmüşse, kapitalist yapı da emekçi sınıfların mücadelesi sonucunda sosyalist toplum yapısına dönüşecektir ve bu durum sadece sosyalist bir devrimle mümkündür (Karakılçık, 2016:66).

1.3.3. Liberal Yerel Yönetim Yaklaşımı

Liberal yönetim teorisine yönelik eleştirileri bir yana koyarsak, yerel yönetimlerin liberal düşüncenin ağırlığını hissettirdiği alanlardan biri olduğunu kolaylıkla anlarız. Bu ağırlık; demokrasi, eşitlik, özgürlük ve etkinlik gibi liberal ilkeler temelinde ortaya çıkmış olup, yerel yönetimler üzerinde adeta bir hegemonya kurmuştur. Yerel yönetimlere yönelik liberal anlayışın asıl mimarı J. S. Mill'dir. Mill liberalizmi 19.yüzyılda kavramsallaştırmıştır. Liberal yerel yönetim yaklaşımına ilişkin tartışmalar daha çok tarihsel kökeni ile ilgilidir. Bir kısım düşünürler, bu yaklaşımın başlangıcını eski Cermen topluluklarına dayandırırken, diğerleri ise daha da eskilere giderek Roma'daki kent yönetimlerini temel almaktadır. Piskoposluk kentlerini başlangıç sayanlar kadar, Antik Yunan polislerine ve hatta daha eskilere (Sümerlere) kadar gidenler bile vardır. Weber ve Pirenne ise farklı bir bakışla yerel yönetimlerin kökenine bugünü açıklama görevi yüklemişlerdir. Bu nedenle bu siyasi yaklaşıma Weber-Pirenne Ekolü de denilmektedir (Karakılçık, 2016:68).

Yerel yönetim konusunda oldukça önemli yeri olan liberal yaklaşım, esas olarak 19. yüzyıl ortalarında J. S. Mill tarafından kavramsallaştırılmıştır ve o tarihten beri birçok düşünür tarafından zenginleştirilip, bilimsel bir temele oturtulmuştur. Mill'ın görüşleri, Avrupa'daki mevcut yerel yönetim anlayışını ve uygulamalarını çok etkilemiş ve yerel özerklik temellinde idari yerinden yönetim (decentralize administration), merkez yönetime karşı liberallerin en etkili aracı olmuştur. Üstelik 19.yüzyılda yaygın olan merkezi idare ile yerel yönetimler arasında denge gözetimine dayanan yararcı anlayışa karşın, yereli ve özeli devlet karşısında kutsayan liberalizm altın çağını yaşamıştır (Karakılçık, 2016:69).

Liberal yerel yönetim yaklaşımının temel değeri özgürlüktür ve bunu en iyi formüle eden Mill olmuştur. Liberal özgürlük anlamında; düşünce özgürlüğü, kişisel ve siyasal özgürlük gibi kavramlara vurgu yapan Mill, temsili hükümetin devamını sağlayan yükü halkın omuzlarına yıkmıştır. Mill'in gördüğü (öteki liberallerin fark edemediği) şeyse liberal bir hükümetin arkasında liberal bir toplumun bulunması gerektiğidir. Merkezi iktidar bunu ancak yerel yönetimleri geliştirerek sağlayabilir (Karakılçık, 2016:69).

1.3.4. Yeni Liberalizmin (Neo-Liberalizmin) Yerel Yönetim Yaklaşımı

Geleneksel açıdan yerel yönetimlere özgürlük, katılım ve etkinlik değerlerini yükleyen liberal yaklaşımlar, yerel yönetimin güçlendirilmesini esas almaktadır. "Neoliberalizm"de, kişisel özgürlüğün artırılması ve yönetimin (hükümetmenin) sınırlandırılması çerçevesinde âdem-i merkeziyetçi bir yapılanmayı savunmaktadır. Bu yapılanma, bir yandan yetkilerin merkezi yönetimlerden yerel yönetimlere kaydırılmasını içerirken, bir yandan da hem merkezi hem de yerel yönetimler düzeyinde kamusal rol ve sorumlulukların özel girişimciliğe ve sivil topluma devredilmesini öngörmektedir (Köse, 2004:22).

Batı toplumlarında 1980'lerden sonra yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler ile bu gelişmelerin yönetim alanına yansıması olan yaklaşımlar neoliberalizm olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetimini doğrudan etkileyen neoliberalizm, devletin küçültülmesi, serbest piyasa, özelleştirme, katılımcı yönetim, yönetimde açıklık ve müşteri odaklılık gibi yeni liberal değerleri öne çıkaran bir anlayıştır.

Yeni liberal politikalar, ana tema olarak devlet müdahaleciliğinin özgürlükleri kısıtladığını, merkezci bir yapının ortaya çıktığını, devletin hedef ve etki alanlarının kısıtlanması gerektiğini savunmaktadır. Ekonomik temelli bu yaklaşım, mevcut ulus devletlerin gücünü ve bürokratik yapısını sorgulamakta, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını ve devletin rolünün yeniden tanımlanmasını istemektedir. Bu politikalar, dolaylı olarak yerel yönetimleri de etkilemektedir.

Ünlü liberal Hayek'e göre yerel yönetim, serbest piyasanın eşi ve dengidir. Merkezi yönetimse bireysel özgürlüğü tehdit eden bir doğaya sahiptir. Özel sektörce yapılmayan veya özel sektörün kaçındığı işlerin yerel yönetimlerce yapılması daha iyidir, yerel yönetim özel sektörden sonraki ikinci en iyi çözümdür (Karakılçık, 2016:70).

Günümüzdeki bazı Neoliberal yerel yönetim uygulamaları ise (İngiltere gibi), özgürlük ve katılımdan çok bir tür ekonomik merkeziyetçilik özelliği göstermektedir. Yeni liberalizmin yerel yönetim olgusuna bakışı özetle şöyledir:

> Yerel yönetimlerin yetki alanlarının belli olması (yetki paylaşımı), yarışmacı bir ihale düzeninin kurulması, hizmet alanların o hizmetin maliyetine katılmaları, yetki ile hizmet sunumunun ayrılması, müşteri odaklılık, yerel hizmetlerde özel sektör payının artırılması ve iş adamı anlayışı sergileyen bir yönetim kültürünün geliştirilmesidir.

> Çalışanların, başarı ve performans ölçülerine göre denetlenmesi, geleneksel örgüt ilkesi yerine aynı işi yapan çok sayıda birimin oluşturulup bir tür rekabet sağlanması da yeni liberal anlayışın yerel yönetime ilişkin görüşleridir. Bu anlayışa göre katılım, özgürlük, etkinlik, demokrasi gibi değerler özel sektör ve sivil toplumla yerel yönetimler arasında paylaşılmakta ve daha rekabetçi bir düzen içinde hizmetler yerel halka sunulmaktadır. Aşırı piyasacılık şeklinde ciddi eleştirilere uğrayan bu görüş halen tartışma konusudur (Karakılçık, 2016:71).

1.4. Yerel Yönetimlerin Temel İşlevleri/Fonksiyonları

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

- Yerel düzeyde halkın oyu ile seçilen, halka en yakın demokratik yönetim birimleri olan yerel yönetimler; yerel halkın yerel hizmet ihtiyaçlarını karşılayan mal ve hizmetleri üretirler (Kayan, 2015:13).
- Kamu hizmetlerinin halka ulaştırılmasında merkezi yönetim ile iş bölümü yaparlar.
- Halkta, yönetime katılan ve sorumluluk alan bir vatandaşlık bilincinin gelişmesine katkıda bulunurlar.
- Yerel kaynakları aktif bir şekilde kullanarak, halkın refah seviyesini arttırırlar.
- Yerel halkın sağlık ve esenliğini koruyucu düzenlemeler yaparak, genel sağlığın ve kamu düzeninin bozulmasını önlerler (Kayan, 2015:14).

1.5. Yerel Yönetimin Önemi

Yerel yönetimler, korunmaya ve geliştirilmeye muhtaç kurumlardır. Yerel yönetimlerin önemi aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Yerel yönetimler, yerel hizmetlerin yürütülmesinde verimli işlevleri olan yapılardır. Bunun nedeni, yerel yönetim organlarının üye ve yöneticilerinin, o yöre halkının içinden seçilmesidir. Dolayısıyla bu kişiler, bulundukları yörenin sorunlarını daha iyi değerlendirerek, gerekli çözümleri üretebilecekleri bilgiye sahiptir. Yerel yönetimler, demokratik sorumluluğu güçlendirir ve yerel ihtiyaçlara karşı daha duyarlıdır.
- Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin varlığından dolayı kazançlıdır. Bunun nedeni, yerel yönetimlerin, yerel nitelikteki görevleri merkezi yönetimden devralmakla onun yükünü hafifletmiş olmasıdır (Eryılmaz 2011:150).

- Yerel yönetimler, özerk yapıları ve halka yakınlıkları nedeniyle girişimciliği yüksek birimlerdir. Sahip oldukları teşebbüs gücünü kullanarak yeni hizmet yöntemleri geliştirebilirler. Her bir yerel yönetim kuruluşu, aynı zamanda bir girişimci güç demektir. Bütün Anglo-Saksonların ve hatta Cermenlerin gelişmesini sağlayan en önemli nitelik bu girişim gücüdür. Nitekim Tütkiye'de de belediyeler, kentsel dönüşüm projeleri, toplu konutlar, sosyal yardım organizasyonları, beyaz masa uygulamaları, temel altyapı yatırımları ve yönetime katılma konularında bu girişimciliklerini ortaya koymaktadırlar.
- Yerel yönetimler, hemşerilik duygularının ve demokratik değerlerin gelişmesinde etkili kuruluşlardır. Geniş anlamdaki "siyasi eğitim", önce yerel düzeyde başlamaktadır. Politikacıların büyük bir kısmı, önce yerel yönetim organlarında görev alarak kendilerini genel politikaya hazırlamaktadırlar. Bu sebeple yerel yönetimler, politikanın "mektebi" olarak kabul edilmektedir.
- Yerel yönetimler, güçlü merkezi hükümete karşı bir fren ve denge unsuru olabilir. Bu yönetimler, aşırı ölçüde merkezileşmiş bir devletin tehlikesini azaltmada önemli bir rol oynayabilir. Demokrasilerde yerel muhalefeti, yerel yönetimler meydana getirir. Bu düzende asıl olan siyasi gücün bir merkezde toplanması değil, çeşitli gruplar ve yönetim birimleri arasında paylaşımıdır (Eryılmaz 2011:151).

1.6. Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri

Kamu hizmetinin daha etkin bir şekilde sunulmasını sağlayabilme ihtiyacı ile ortaya çıkan yerel yönetimlerin pek çok varlık nedeni bulunmakla beraber, bunları toplumsal, siyasal, yönetsel ve ekonomik nedenler olarak dört başlıkta toplayabiliriz (Özer & Akçakaya 2014:85):

1.6.1. Yönetsel Nedenler

Yönetim açısından devlet yapısını değerlendirdiğimizde bütün kamu hizmetlerini tek bir merkezden yürütmenin mümkün olmadığı aşikârdır. Merkezden yönetim ile yerinden yönetim, birbirlerinin eksik yanlarını tamamlamayan yönetim biçimleridir. Bu nedenle, her ülkede, bu iki yönetim biçiminden de birlikte yararlanılır (Yıldızhan, 2012:13).

Her iki yönetim biçiminin de kendi içinde idari sisteme getirileri bulunmaktadır. Örneğin; yerel hizmetlerin yerel yönetim birimlerince sağlanarak halka ulaştırılması yerel kaynaklar çerçevesinde bölgesel doğru tespitlerle hizmet verimliliğini ve kalitesini son derece yüksek bir düzeye çıkarırken, merkezi yönetim tarafından yürütülen hizmetler ise ulusal düzeyde ortak hizmet standartlarının oluşmasını sağlamaktadır. Ancak, yerel kamusal hizmetlerin merkezi yönetim tarafından idame ettirilmeye çalışılması hizmetlerde gecikme, aksaklık, verimsizlik yanı sıra iş gücü ve zaman kaybı gibi birçok soruna neden olmaktadır. Bu sebeple yerel yönetimlerin devlet idaresindeki önemi büyüktür (Yıldızhan, 2012:13).

1.6.2. Siyasal Nedenler

Demokrasi, özgürlük, eşitlik, katılım ve ortak yaşam gibi kavramlar yerel yönetimlerin ayrılmaz özellikleri arasındadır. Yerel yönetimlerde hayat bulan yerel demokrasinin antik şehir devletlerine kadar uzanan bir geçmişi bulunmaktadır. Yerel demokrasi olmadan demokrasi ve insan haklarının ulusal ölçekte tam olarak uygulanması mümkün değildir. Yerel yönetimler ayrıca halkın katılımı ve denetimiyle kendine verilen görevleri yerine getirirler. Bu açıdan demokrasinin beşiği ve okulu olarak da görülürler. Gelişmiş ülkeler geçirdikleri tarihsel süreçle sağlam bir yerel yönetim geleneğine sahip olmuşlardır. Az gelişmiş ülkelerde ise, güçlü, demokratik yerel yönetimler geleneğinden bahsetmek oldukça zordur. Yerel yönetimlerin varlık nedenleri arasında gösterilen siyasal boyutun, bu kuruluşların uluslaşma süreciyle ve bir ülkenin siyasal birliğinin sağlanmasıyla yakın ilişkileri olduğu da bilinen bir gerçektir. Ulusal birliğin, henüz sağlam ve güçlü olmadığı yerlerde merkezi güçlendirmek ve merkez dışındaki güçlerin ise etkinliğinin azaltılmak istenmesi doğaldır. Bu durum söz konusu ülkelerin tüm yönetim sistemine yansımakta, bu durumlarını düzeltmeden gelişmiş ülkeler seviyesine ulaşmalarına engel olmaktadır (Özer & Akçakaya 2014:7).

1.6.3. Toplumsal Nedenler

Bir ülkenin toplumsal gelişimi, yerel yönetimlerinin varlığı ve gelişme seviyesi ile doğrudan ilişkilidir çünkü gelişim süreci tek bir bütün olarak gerçekleşir. Bu süreci parçalamak pek olası değildir. Toplumun kaynak, emek ve düşünce güçlerini mahalli ve ulusal kalkınma gayretlerine aktarması, kalkınmayı meydana getirecektir. Mahalli idarelerin yardımı olmadan bu olgunlaşmanın olacağını söylemek, çok net bir biçimde

gerçeğe aykırıdır (Çalış, 2012:26-27). Yerel yönetimlerin toplumsal gelişmeye katkısı, halkın emek, kaynak ve düşünce potansiyelini yöresel ve ulusal kalkınma çabalarına aktarmakla sağlanacaktır. Bu nedenle yerel yönetimleri toplumsal gelişme sürecinden dışlamak, gerçeğe ters düşecektir (Kayan, 2015:14).

1.6.4. Ekonomik Nedenler

Yerel yönetimlerin ekonomik yönünü; kamusal mal ve hizmet arzının halkın tercihlerine uygun şekilde düzenlenmesi ve bir kısım mal ve hizmetlerin faydasının sınırlı bir bölgeye yönelik olması oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, bölgesel nitelikteki kamusal hizmetlerin yerel yönetimler tarafından sunulmasının nedeni; kaynakların en uygun düzeyde kullanılmasının istenmesi ve yetersiz kaynaklardan mümkün olduğu kadar fazla fayda elde edilmesinin arzu edilmesidir. Yerel yönetimler, gerek yerel yöneticilerin, gerekse coğrafi konumun etkisiyle bölgeye yönelik hizmet önceliklerinin türü ve miktarını belirlemede daha etkindirler. Son zamanlarda, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası kuruluşların hizmette halka yakınlık ilkesini *(subsidiarity principle)* geliştirmelerinin nedeni budur (Dryanova, 2013:17).

1.7. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Değerler

Yerel yönetimler, uygulamada üç (*Katılım, Özgürlük ve Etkinlik*) temel değere dayandırılmaktadır (Özer & Akçakaya 2014:8). Bunların haricinde iki tane daha değer ekleyebiliriz (*Refah ve Eşitlik*) (Kayan, 2015:16). Yerel yönetimler, sürekli gelişen konumlarını, dayandıkları değerlere borçludur. Keza bu değerlerin halk tarafından benimsenmiş olması, bu kuruluşlara olan güveni perçinlemektedir. Yerel yönetimler bu değerler sayesinde meşruiyet kazanmakta ve gördükleri toplumsal destek aracılığıyla mevcut konumlarını korumakta ve sürekli olarak geliştirmektedir. Bu değerleri aşağıdaki şekilde özetleyebiliriz (Özer & Akçakaya 2014:8):

1.7.1. Katılım

Bu değerin önemi, yerel yönetimlerin, buradan hareketle de toplumun bireye üstün olduğu anlayışına dayanmasından kaynaklanmaktadır. Yerel yönetimler, bazı kamusal hizmetleri yeterli düzeyde ve nispeten düşük maliyetlerle halka sunan kurumlardır. Bununla birlikte,

halkın yönetime gerçekten katılabildiği en demokratik birim, yerel yönetimlerdir. 21. yüzyılın temel kavramları arasında gösterilen yönetişim(*governance*: karşılıklı yönetilebilirlik) kavramının temel unsurlarından bir tanesi de katılımdır. Bu durum, günümüzde yerel yönetimlerin önemini daha da artırmıştır (Özer & Akçakaya 2014:9).

1.7.2. Özgürlük

Yerel yönetimlerin özgürlüğü, bu birimleri oluşturan bireylerin özgürlüğü değildir. Burada, özgürlükten kastedilen, yerel özerklik anlayışı ve devletin yerel yönetimlerin işlerine karışmasının önlenmesidir (Özer & Akçakaya 2014:9). Batı Avrupa ülkelerinde özgürlük ve yerel özerlik gibi kavramlar, geçtiğimiz yüzyıldan beri yerel yönetimlerin özeğe (merkeze) karşı savaşımlarının savsözü (sloganı) olmuştur. Avrupa Konseyi belgelerinde, yerel özerklikten, yerel yönetimlerin geleceğini belirleyen önemli bir etmen olarak söz edilir. Kısaca denilebilir ki, yerel özerlik anlayışı ve devletin yerel yönetimlerin işlerine karışmasının önlenmesi, özgürlük düşüncesinden geniş ölçüde esinlenmiştir (Keleş 1998:45)

1.7.3. Etkinlik

Yerel yönetimler gerek teoride gerekse uygulamada insanların geleneksel haklarını yansıtan kurumlardır. Ayrıca bazı kamu hizmetlerinin etkin ve uygun bir biçimde halka sunulması için en uygun birimlerdir. Halkın siyasal eğitiminin bir aracı olduğu için de ayrıca önem taşımaktadırlar. Bu hususlar yerel yönetimleri merkezi yönetim karşısında daha etkin hale getirmektedir. Yerel yönetimlerin bazı kamu hizmetlerini halka daha etkin bir biçimde sundukları çok açıktır. Tarihte kamu hizmetlerinin sağlanmasının yanında, bu hizmetlerin kaliteli bir şekilde yerine getirilmesi, genel olarak yerel yönetimlerden beklenmiştir. Yerel yönetimlerin bu beklentileri tam anlamıyla karşılayabilmesi ise, gerekli mali kaynaklara sahip olmaları ve yetkilerle donatılmalarına bağlıdır. Bugün artık bu gerçek kavranmış ve kamu hizmetlerinin halka etkin sunumunda mümkün olduğunca yerel yönetimlerden yararlanma ve bu amaçla da bu kuruluşların gerek mali yapılarını gerekse teknik donanımlarım güçlendirme çabalarına hız verilmeye başlanmıştır (Özer&Akçakaya 2014:9). Kısaca özetlemek gerekirse, yerel yönetimlerden beklenen, üstlendikleri hizmetleri halka kaliteli ve etkin bir şekilde sunmalarıdır. Ancak, yerel yönetimlerin bu

beklentileri karşılayabilmesi için yeterli yetki ve mali kaynaklarla donatılmaları gerekmektedir (Kayan, 2015:16).

1.7.4. Eşitlik

Yerel yönetimler, insanların kendi hayatlarını yönetebilmelerini ve siyasal makamlara ulaşabilmeleri için gerekli yerel katılım imkânlarını sağlayarak eşitliği gerçekleştirir.

1.7.5. Refah

Yerel yönetimler, topluluğun ihtiyaçlarının karşılanması hususunda etkin, verimli ve yerel koşullara duyarlı kararlar alınmasını sağlayarak refahı artırır (Kayan, 2015:16).

1.8. Yerel Yönetimlerin Ortak Nitelikleri /Özellikleri

Yerel yönetimlerin statüleri başta anayasa ve kanunlar olmak üzere hukuki mevzuatla belirlenir. Yerel yönetimlerin her birinin kendilerine ait ismi, coğrafi alanı ve yerel topluluğu bulunur. Bu üç unsur yerel yönetimlerin "Kimlik kartını" oluşturur. Yerel yönetimlerin ortak özelliklerini yedi başlık altında inceleyebilir ve şu şekilde sıralayabiliriz (Şengül, 2014:12).

1.8.1. Coğrafi Alan

Yerel yönetimler bellirli coğrafi sınırlar içerisinde faaliyette bulunurlar. Hukuki mevzuat ile çizilen bu sınırlar içerisindeki yerel yönetimler; çeşitli hak, ayrıcalık, imtiyazlara sahip olup, söz konusu coğrafi alanın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının karşılanmasıyla görevli ve yetkilidirler. Coğrafi alan, yerel yönetimlerin betimlenmesinde temel unsur olarak kabul edilmektedir (Şengül, 2014:12).

1.8.2. Tüzel Kişilik

Yerel yönetimler, devletten ayrı tüzel kişiliğe sahiptir. Kendi kendilerine çeşitli hak ve borçlara ehil olma yeteneğine sahiptirler. Yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip olmakla, bireylerin çıkarlarından ziyade topluluğun çıkarlarından sorumlu hale gelir. Bu durumun iki temel sonucu olduğu kabul edilir. Bunlardan birincisi, yerel yönetimlerin

seçilmiş ve atanmış otoriterlerinin yaptıkları işlemlerin kişiler adına değil, yerel yönetim birimi adına yapılmasıdır. İkincisi ise yerel yönetimlerin mahkemeler önünde sorumlu (davacı veya davalı) olabilmesidir. Yerel yönetimler, kamu tüzel kişisi olarak kamu gücü ayrıcalıklarına sahip olur. Yerel ve ortak hizmetleri görmek üzere yapacakları eylem ve işlemlerde özel kişiler karşısında hukuken korunan üstün ve ayrıcalık yetkilere sahip kılınmaları yerel düzeyde kamu yararının sağlanması içindir (Şengül, 2014:12).

1.8.3. Yerel Seçilmiş Organlar

Yerel yönetimler, merkezi yönetimden bağımsız kendi seçilmiş organlarına sahiptir. Yerel organlar seçimle işbaşına gelir. Seçim, yerinden yönetimin (âdem-i merkeziyetçiliğin) anahtar kavramıdır. Yerel yönetimler, seçilmiş organlar vasıtasıyla yönetilirler. Yerinden yönetimden bahsedebilmek için yerel organların merkezi yönetim tarafından sürekli veya geçici olarak keyfi şekilde görevden alınma korkusu yaşamaksızın faaliyette bulunması gerekmektedir. Hukuki mevzuat yerel organlara bu garantiyi tanımalıdır (Şengül, 2014:13).

1.8.4. Yerel Hizmetler

Yerel yönetimlerin sorumlu olduğu hizmetler merkezi yönetim hizmetlerinden farklıdır ve yerel yönetimlerin hangi hizmetleri üstleneceği kanunlar kapsamında belirlenmiştir. Dikey paylaşım ile merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında, yatay paylaşım ile ise çeşitli yerel yönetim türleri (bölge, il, belediye) arasında görev paylaşımı yapılır. Yerel yönetimlere bırakılan görevler mahalli nitelikte olup, yerel çıkarlara ilişkin görevlerdir (Şengül, 2014:13). Yerel hizmetler kavramı, ilgili yerel yönetim biriminin, kendi yetki alanında hareket etmesini ifade etmektedir. Yerel hizmetleri sağlamakla sorumlu yerel yönetimler, gerekli maddi, teknik, personel imkânlara kavuşturulur. Yerel çıkarların varlığı yerel yönetim birimlerinin iş görme ve hizmet üretme süreçlerini meşru kılar. Yerel işlerin görülmesinden yerel yönetimler sorumlu tutulur (Şengül, 2014:14).

1.8.5. Yerel Personel

Yerel yönetimler, merkezi yönetim dışında kendi personellerine sahiptir. Yerel yönetim kuruluşları tarafından istihdam edilen personel, yerel otoritelerin denetim ve gözetimi altında çalışır (Şengül, 2014:14).

1.8.6. Mal Varlığı

Yerel yönetimler, kendilerine ait taşınır ve taşınmaz mal varlıklarına sahiptir. Hukuki kişiliğe sahip olmanın sonucu olarak yerel yönetimlerin kendi mal varlığına sahip olması gerekir. Niteliklerine bağlı olmaksızın yerel yönetimlerin mal varlığı ayırt edici unsurdur. Sahip oldukları malların bir kısmı kamu malı statüsünde iken bir kısmı özel mallardır.

1.8.7. Yerel Özerklik

Yerel yönetimler görevlerini yaparken özerk kimliğe sahiptirler. Yerel yönetimlere kendi politikalarını belirleme ve uygulama konusunda serbestlik tanınmıştır. Merkezi yönetimle yerinden yönetim kuruluşları arasındaki ilişkilerde anahtar kavram olan özerklik daha ayrıntılı incelemeye gereksinim duymaktadır (Şengül, 2014:14).

1.9. Yerel Yönetimlerin Türleri

Literatürde yerel yönetimlerin sınıflandırılmasıyla ilgili çok çeşitli değerlendirmeler yapılmıştır. Bunların birçoğu özellikli değerlendirmelerden oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin türleri konusundaki tüm bu özellikli değerlendirmeleri bir kenara bırakıcak olursak, aşağıdaki gibi genel bir sınıflandırmaya ulaşabiliriz (Özer&Akçakaya 2014:9).

1.9.1. Genel Amaçlı Yerel Yönetimler

Yerel bir topluluğun, yöresel ihtiyaçlarını karşılamakla görevlidirler. Türkiye, Fransa, İspanya ve Rusya'da bulunan belediyeler genel amaçlı yerel yönetime örnek olarak verilebilir (Özer&Akçakaya 2014:9).

1.9.2. Özel Amaçlı Yerel Yönetimler

Eğitim, sağlık, temizlik ve çevre koruma gibi belirli kamu hizmetlerinin yerinde görülmesinden sorumlu birimlerdir. ABD'deki okul kurulları özel amaçlı yerel yönetime örnek olarak verilir (Dryanova, 2013:15).

1.9.3. Şeçim İlkesine Dayalı Yerel Yönetimler

Bu tür idarelerin temel özelliği karar organlarının seçimle başa gelmesidir. En yaygın örnekleri belediyelerdir. Genelde iki veya üç basamaklı (İl, İlçe, Bölge, Köy vb) kurulurlar. Basamakların sayısı; ülkenin nüfusu, büyüklüğü ve yerel yönetim sayısına göre değişir.

1.9.4. Atama İlkesine Dayalı Yerel Yönetimler

Karar organları atamayla belirlenen bu tür yerel yönetimlerin sayısı oldukça azdır. Çoğunlukla, iç güvenlik ve posta hizmetlerinin görülmesi için kurulmuşlardır. Nitelikleri itibarıyla özel amaçlı birimlerdir (Özer & Akçakaya 2014:10).

1.10. Yerel Yönetim Modelleri/Sistemleri

Yerel yönetim birimlerinin yapı ve işlevleri ile ortaya çıkış koşulları ülkelere göre değişiklik göstermektedir. Günümüzde var olan yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında; ülkelerin kendi tarihsel koşulları kadar, sosyoekonomik ve siyasal yapıları ile uluslararası gelişmelerin ve dünya yerel yönetim yapılarının da etkileri olmuştur. Avrupa Birliği'nde ve özellikle de Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan gelişmeler yerel yönetimlerin demokratikleşme çabalarını arttırmıştır. Küreselleşmenin getirdiği değişimler başta olmak üzere, AB'nin son zamanlarda geliştirdiği ve üye ülkelere önerdiği yerel-bölgesel yönetim modellerinin yaygınlaşması, yerel yönetim sistemlerini ve yerel demokrasi algısını gündemin üst sıralarına çıkarmıştır. Bununla birlikte, yerel yönetim yapıları ülkelerin siyasal sistemlerine göre şekillenmekte ve hatta benzer parlamenter sistemlere sahip ülkeler arasında bile farklılıklar oluşabilmektedir. Siyasal sistemleri farklı olan ülkelerin yerel yönetim yapılarının da farklı olması zaten beklenen bir durumdur. (Karakılçık, 2016:76). Ülkeler, uyguladıkları yerel yönetim sistemleri bakımından birkaç gruba ayrılır, farklı ülkelerde farklı örnekleri olan yerel yönetim uygulamalarından bazıları aşağıda verilmiştir:

1.10.1. Fransız Modeli ve Bu Modelden Etkilenenler

Bu sistemdeki yerel yönetimler anayasal güvence altındadır. Merkezi yönetimin taşra birimleri de sisteme dâhildir ve yerel yönetimlerin varlık nedeni işlevsel değil siyasaldır. Bu sistemde halkın kendi kendini yönetmesinden çok, o yöreyle kimliğini özdeşleştirmiş

olmak önemlidir. Anayasada hepsi eşit konumdadır ve valilerin gözetim ve denetimi altında yönetilirler. Vali merkez adına vesayet yetkisi kullanır. Yerel yönetimlere seçilenlerin (yerel meclis üyesi veya belediye başkanı vs) aynı zamanda milletvekili olmaları da mümkün olup, merkez üzerinde bu yolla etki yapabilirler. Bu gruptaki ülkeler; Fransa, İtalya, Belçika, İspanya, Portekiz ve Yunanistan gibi ülkelerdir (Karakılçık, 2016:77). Bu model ekseninde, yerel yönetimlerin temel görevinin belirli kamu mallarını ve hizmetlerini yerel gruplara dağıtmak ve sınırları içindeki topluluğun çıkarlarını, özellikle merkezi hükümete veya üst yönetim birimlerine karşı iyi bir şekilde temsil etmek ve korumak olduğu hususunda güçlü bir fikir birliği vardır (Köse, 2004:23).

1.10.2. Anglosakson Modeli ve Bu Modelden Etkilenenler

Bu ülkelerde yerel yönetimlerin anayasal güvenceleri yoktur ve parlamento eliyle (yasayla) kurulurlar. Öte yandan, merkezi yönetimin doğrudan müdahalesi bulunmaz ve yerel yönetimler oldukça özerktir, devletle ilişkileri dikey değil yataydır. Vesayet sistemi oldukça gevşektir. İngiltere, İrlanda, Kanada, Avustralya ve kısmen de olsa ABD ile Yeni Zelanda gibi ülkeler bu grupta yer almaktadır (Karakılçık, 2016:77). Bu modeli kullanan yerel yönetimlerin birincil görevinin yerel topluluğun sağlıklı bir ekonomik yapıya kavuşmasını sağlamak olduğu kabul edilmektedir. Öyle ki, yerel ekonomik büyüme genel ekonomik büyümenin temellerini meydana getirir. Bu nedenle yerel yönetimler ekonominin gelişmesinde bir kaldıraç rolü üstlenmektedir. Ancak, bir yerel yönetimin büyümeyi etkilemesinden söz edebilmek için şu özelliklere sahip olması gerekmektedir: Birincisi; yerel seçilmiş görevlilerle, büyümeyi amaçlayan işletme menfaatleri arasında güçlü bir birliğin olmasıdır (Köse, 2004:23). İkincisi; arsa kullanımı ve arsa kullanım modellerinin değişimiyle ilgili olduğu kadar, bu alanda ne tür bir ekonomik faaliyetin yapılacağına ilişkin de çalışmaların yapılmasıdır. Üçüncüsü, yerel yönetimlerin pratikte hangi tür sermayeyi cezbedecekleri ve sermaye biçimlerinin değişimine nasıl reaksiyon gösterebileceğinin dikkatlice değerlendirilmesidir (Köse, 2004:24).

1.10.3. Refah Devlet Modeli / Karma Model veya Kuzey-Orta Avrupa Ülkeleri Modeli

Bu modeli kullanan yerel yönetimler, yasayla kendilerine sağlanan yetki ve statüden çok daha yüksek güce sahiptirler. Bu grupta bulunan ülkelerde yerel yönetim geleneği çok güçlüdür, ayrıca anayasal statüleri, yönetsel ve mali özerklikleri vardır (Karakılçık,

2016:77). İskandinavya ülkelerinin yanı sıra Batı Almanya, Hollanda ve İngiltere'de bulunan yerel yönetimler İkinci Dünya Savaşı'ndan sonraki dönemde, sadece arsa kullanımı, imar ve iskân düzenlemeleri üzerinde değil, refah devletini meydana getiren çok çeşitli kollektif tüketim mallarının sağlanması konusunda da görev almıştır. Bu modelde yerel yönetimlerin çalışmalarını şekillendiren unsur, eşitlik ve gelirin yeniden dağılımıyla ilgili ulusal normlarla yakından bağlantılı olan etkin bir hizmet dağılımının önemidir (Köse, 2004:24).

Bu model, Almanya istisnası dışında, yerel yönetimlerin sorumluluk alanını yeniden belirlemek isteyen güçlü merkezi idareye sahip bütün üniter devletler için en uygunu olmuştur. Nitekim bu ülkelerdeki yerel yönetimler çoğunlukla refah devlet modeline uygun olarak şekillenmişlerdir. Özellikle Norveç, Danimarka ve İsveç gibi güçlü sosyal demokrat hükümetler, İskandinav ülkelerindeki refah devlet hizmetlerinin büyük bir bölümünün sağlanması için, yerel yönetimleri, yerel halkların adeta birer "temsilcisi-vekili" olarak tasarlamışlardır (Köse, 2004:24). Refah devlet modeli içindeki ülkelerin, en azından son dönemlere kadar, ekonomik gelişme ve arsa kullanımına bakışı, kentsel ekonomik gelişme konusunda oldukça katı ve daha düzenleyici yaklaşımlara sahip olan diğer tipteki ülkelerden farklıdır. Bu ülkeler uzun dönemli bir gelişimi sağlamak için daha stratejik bir planlama yaklaşımı benimsemişlerdir. (Köse, 2004:25).

1.10.4. Sosyalist Model ve Bu Modelden Etkilenenler

Eski Sovyetler Birliği ve Sovyet Bloğu ülkelerinde uygulanan yerel yönetim sistemidir. Orta ve Doğu Avrupa'nın eski sosyalist ülkeleri bu grupta yer almaktadır. Sovyetler Birliği döneminde yerel yönetimlerde üç kademeli bir örgütlenme ön görülmüştür. Birincisi, sınırları tam çizili federal birimler, ikincisi otonom vilayetler ve üçüncüsü de otonom bölgelerdir. Bu bağlamda yapılan adlandırmalar "territory, province, autonomous province, autonomous area, district, city-district, settlement ve rural settlement (Türkçesi: *bölge, il, özerk il, özerk alan, ilçe, şehir ilçesi, yerleşim ve kırsal yerleşim*)" gibi uzunca bir isim listesini kapsar (Karakılçık, 2016:77). Bu sınıflandırma ülkenin en büyük alt yönetim birimlerinden aşağıya doğru bütün köy veya büyük kent yönetim birimlerini içerir ve bunların hepsi aynı yapıyı gerektirir. Her biri seçilmiş birer yerel Sovyet'ten (Meclisten) oluşur ve her bir yerel Sovyet bir büyüğünden daha sık toplanır. (Karakılçık, 2016:78).

Bunların dışında da farklı modeller uygulayan ülkeler vardır. Ancak, az ya da çok birbirinden etkilenmeler söz konusudur. Özellikle üçüncü dünya ülkeleri olarak adlandırılan Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde, yukarıda sözü edilen modellerin biri veya birkaçından etkilenme söz konusudur. Bazı ülkelerde ise yerel yönetim denilebilecek bir uygulamadan söz etmek pek mümkün değildir (Karakılçık, 2016:78).

1.11. Yerel Yönetimlerin Avantajları ve Dezavantajları

Yerel yönetimlerin birtakım avantajlarının olduğu aşikârdır. Ancak, yerel yönetimlerin de tıpkı merkezi yönetim gibi avantajlarının yanında bazı dezavantajları bulunur. Merkezi yönetimin dezavantajları, genellikle yerel yönetimlerin avantajlarını oluşturur (Akyol, 2012:8).

1.11.1. Yerel Yönetimlerin Avantajları

Yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedenleri, amaçları ve yararlarının iç içe geçtikleri ve birbirlerini tamamlar nitelikte oldukları bilinmektedir. Bu açıdan yerel yönetimlerin yararlarını şu şekilde özetleyebiliriz (Akyol, 2012:8):

- Yerel yönetimlerin, demokrasi geleneğinin oluşmasında, gelişmesinde ve bir ülkeye demokrasinin yerleşmesinde önemli katkıları vardır. Kısacası yerel yönetimler demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Böylece halk yönetime katılabilmekte, kendini yönetecek organları seçebilmektedir (Akyol, 2012:8).
- Merkezi yönetimin bir ülkedeki bütün kamu hizmetlerini karşılaması çok zordur. Çünkü yerel ihtiyaçlar bölgeden bölgeye farklılık gösterebilmektedir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin bu yükünü hafifletebilir hatta ortadan kaldırabilir. Kamu hizmetlerinin, yerel yönetimlerle merkezi idare arasında nasıl paylaşılacağı siyasi, idari vb. gibi şartlardan dolayı farklılıklar gösterebilir.
- Merkezi yönetim kırtasiyeciliği artırır, yerel yönetim memurlarının doğrudan merkeze karşı sorumlu olması, hizmetten uzaklaşabilmelerine neden olmaktadır. Memur kadrolarının artması, yeni hizmet şekillerini ortaya çıkaracak, doğal olarak masraflarda aynı oranda artacaktır. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin yol açtığı bürokrasi ve kırtasiyeciliği önlemekle birlikte kararlar daha çabuk alınacak ve uygulanacaktır.

- Yerel yönetimler, yerel halkın ihtiyaçlarını daha kolay tespit etmekle birlikte isteklerine daha kolay cevap verebilmektedir. Böylece yapılacak olan hizmetler, daha sağlıklı şekilde gerçekleştirilecektir.
- Bir ülkede devletin yetkilerinin fazlalığı ve artması özgürlüğü kısıtlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Yerel yönetimler bu yetkilerin bir bölümünü devralarak özgürlüklere yayılma alanı bırakmaktadır.
- Az gelişmiş ülkeler başta olmak üzere pek çok ülkenin kalkınmasında, yerel yönetimlerin önemli rol oynadığı görülmektedir. Yerel yönetimler çoğu zaman etkinliği sağlar, insan gücü kullanımını etkin kılar, haberleşme kanallarını geliştirir. Böylece kalkınmaya alt yapı oluşturur (Akyol, 2012:9).

1.11.2. Yerel Yönetimlerin Dezavantajları

Günümüzde genel olarak yerel yönetimlerin avantajlarına vurgu yapılmaktadır. Bu anlayış doğru olsa da yerel yönetimlerin bazı dezavantajlarının olduğu da unutulmamalıdır. Genel olarak yerel yönetimlerin dezavantajlarını şu şekilde özetlemek mümkündür:

- Ülkenin bütünlüğü ve milli birlik bozulabilir. Aşırı bir yerinden yönetim anlayışı ve çok geniş yetkilere sahip yerel yönetim sistemi, ulus-devlet içerisinde ülke birliğini zedeleyebilir. Mevcut yönetim içinde yürütülmek istenen politikaları tehdit eden bir çekişme ve mücadele varsa, merkezi yönetim, yerel yönetimlere bölünme ve parçalanma endişesiyle daha az önem vermektedir.
- Yerel düzeyde hizmetlerin etkinliği asıl amaçların dışına çıkabilmektedir. Böylece, yerel yönetimler partizanca uygulamalara yol açabilmektedir. Partizan bir tutum içerisinde muhalefet anlayışının varlığı ve toplumun bir bütün olarak görülmemesi yerel hizmetlerin görülmesinde aksaklıklara yol açmaktadır. Yeniden seçilmek isteyen kişiler, göze hitap eden yatırımlara öncelik vererek halkın ihtiyacı olan hizmetleri ikinci plana atabilmektedir.
- Yerinden yönetim kuruluşları yeterli mali ve teknik imkânlara sahip değillerse, hizmetlerin yürütülmesinde aksaklık doğabilir. Yerel yönetimlerin teknik kapasite ve personel bakımından güçlü olmadığı ülkelerde verilen yetkiler kullanılamamakta, halk kamu hizmetlerinden istediği ölçüde yararlanamamaktadır (Akyol, 2012:10).
- Bölgeler arasında eşitsizlik artabilir. Yerel yönetimler bütün kamu hizmetlerinin ülkeye eşitlik ilkesi ile paralel şekilde dağıtılmasına engel olabilir. Ülkenin her

kesminde kaynaklar dolayısıyla imkânlar aynı derecede bulunmayabilir (Akyol, 2012:11).

1.12. Yerel Yönetimlerde Reform

Son yıllarda Avrupa ülkelerinde gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarının birçoğu, Avrupalı toplumların siyasi ve idari hususlarda yerel liderliğin güçlendirilmesine yönelik talepleri doğrultusunda ortaya çıkmıştır. Reform tartışmalarını alevlendiren başlıca iki endişe kaynağı bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, yerel düzeydeki karar alma mekanizmalarının, seçime katılım oranlarının düşmesi ile birlikte şeffaflık ve hesap verebilirlikten yoksun olduğu için eleştirilmesidir ('demokratik eksiklik'). İkincisi ise, geleneksel kurumsal yapısı ile yerel yönetimlerin gittikçe daha da karmaşıklaşan ve garipleşen sosyal, ekonomik ve çevresel sorunlar ve zorluklar ile baş edebilme kapasitesinin giderek zayıflıyor gibi görünmesidir ('performans eksikliği') (Wollmann, 2016: 279-280).

Bununla birlikte, küreselleşen dünyanın önemli olgulardan biri değişimdir. Dolayısıyla devletlerin çevrelerinde yaşanan hızlı değişime ayak uydurmaları ve gerekli değişim hızını yakalamaları, varlıklarını sürdürmeleri açısından bir zorunluluk haline gelmiştir. Reform, yönetimin niteliğinde, işlevlerinde ve rolünde yapılan köklü değişimi ifade etmektedir. Bu değişim, yönetimin sınırlı kaynaklarının hukukilik, iktisadilik, siyasete uygunluk, merkeziyet ve âdem-i merkeziyet ilkelerine göre etkin bir şekilde kullanabilir hale getirilmesi ile ilgilidir. Reform, devletin kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasının sağlanmasıyla beraber, toplumun devlete olan güveninin büyümesi açısından da önemli bir zorunluluktur. Reform çalışmalarının temel amacı, kendini gelişen toplumsal ihtiyaçlar ve evrensel koşullar karşısında yenileyebilecek güçte ve yapıda bir kamu ve yerel yönetim sistemi yaratmaktır. Bu bağlamda, yönetsel sistem kendini öz dinamikleriyle yenilemeyi başarıp kolayca değişimin üstesinden gelebilecek kapasitede olursa reforma hiçbir surette gerek olmayacaktır denilebilir (Emini, 2009:33).

1980'lerden başlayarak özellikle 1990'lardan itibaren büyük bir hız kazanan yeniden yapılandırma çalışmalarının karakteristik özelliği, kamu hizmetlerinde verimliliği, etkenliği, hizmet kullanıcılarının tatminini ve kalite düzeyinin yükseltilmesini ön plana almalarıdır. Son yıllarda, birçok ülkede; küreselleşme, bilgi-iletişim teknolojilerindeki

gelişmeler, özelleştirme, yeni kamu yönetimi işletmeciliği (*new public management*), yönetişim (*governance*), temsili demokrasinin açmazları ve yetersizliği üzerine gündeme gelen katılımcı/radikal/müzakereci demokrasi görüşleri ve yaygınlaşan katılım mekanizmaları, yererleşme ve yerel özerkliğin artan önemi gibi gelişmeler ışığında kamu ve yerel yönetimi sistemine, örgütlenmesine, işleyişine ilişkin yoğun bir yeniden yapılanma sürecine tanık olunmuştur (Özer & Akçakaya, 2014:443).

1.12.1. Yerel Yönetim Reformunun Dinamikleri (Dış ve İç Dinamikleri)

Yerel yönetimlerde reformu (yeniden yapılanmayı) gerektiren faktörleri, içeriden ve dışarıdan kaynaklanan faktörler olarak iki ana grupta incelemek mümkündür. Bu faktörleri; iç ve dış dinamikler olarak tanımlayabiliriz (Semiz, 2011:8). Küreselleşme, uluslararası aktörlerin etkisi, bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, sosyal ve ekonomik değişmeler gibi dış dinamikler yerel yönetimlerin değişen beklenti ve ihtiyaçlarını karşılama, çağın koşullarına ayak uydurma, teknolojiden yararlanma gerekliliklerini gündeme getirmiştir. Diğer taraftan, iç dinamikler açısından bakıldığında, yerel yönetimlerimiz, yönetim sistemimiz içinde, sorunların en belirgin kesimini oluşturmaktadır. Bu sorunlar aynı zamanda reform nedenlerini etkilemekte ve yönlendirmektedir. Bu sorunları temel olarak üç başlık altında gruplayabiliriz; yapısal-işlevsel sorunlar, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev ve kaynak bölüşümü ve performans düşüklüğü (Semiz, 2011:13-14).

1.12.1.1. Dış Dinamikler

1.12.1.1.1. Küreselleşme

Dünya çapındaki sermaye hareketleri, piyasa ekonomisinin sorunlarını aşmak için ulus devlet sınırlarının dışına çıkma talebi, iki kutuplu dünyanın sona ermesi, uluslar üstü kuruluş ve anlaşmaların yaygınlaşması ve bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler reformun önemli bir dış dinamiği olan küreselleşme eğilimlerini tetiklemiştir (Semiz, 2011:9).

Küreselleşme; bilgi birikiminin artmasında, bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin hız kazanmasında ve sanayi toplumu sonrası ortaya çıkan bilgi toplumunun oluşmasında

önemli rol oynamıştır. Küreselleşme ile birlikte, sermaye, teknoloji, mal ve hizmetler ulus devlet sınırlarını aşarak dolaşıma girmiş ve kamu yönetimini daha etkin, daha hızlı olmaya zorlamıştır. Kamu yönetimi, küreselleşme sürecinde gerçekten de çok önemli değişimler geçirmekte ve günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlere uyma/uydurulma çabaları içinde görülmektedir. Yönetime katılma, demokratik yönetim, özerkleşme ve yerelleşme, yönetişim, optimal hizmet sunumu, performans yönetimi vb. kavramlarla ifade edilebilen yeni fenomenlerin ve temelde işletme yönetimi alanında yerleşen yeni yönetim tekniklerinin kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel süreçlerine dahil edilme girişimleri, bugün ulus devletlerin siyasi ve yönetsel gündeminin başında yer almaktadır (Semiz, 2011:9).

Uluslararası kuruluşların yükselen önemi, iletişim olanaklarının ve kültürel ilişkilerin artması küreselleşmeyi hızlandırmakta, öte yandan küreselleşen devletler sınırlı kaynaklarla birçok işlevi yerine getirmeye çalışmaktadır. Bu durum, devletlerin faaliyet alanlarını daraltarak niteliğini değiştirmekte (yol gösterici, düzenleyici devlet), devletin âdem-i merkeziyetçilik ilkesi çerçevesinde yeniden düzenlenmesini beraberinde getirmektedir. Böylelikle devletin değişen niteliği yerel yönetimleri ön plana çıkarmakta ve yerel yönetimler reformu yönlendirilmektedir (Emini, 2009:37).

1.12.1.1.2. Ekonomik Koşullar

Ekonomik koşullar açısından bakıldığında, 1970'lerde ortaya çıkan petrol kriziyle birlikte ülkelerin ekonomik performanslarının zayıfladığı ve bu süreçte kamu gelirlerinin azaldığı görülmektedir. Diğer taraftan ise ülkelerin kamu harcamaları artmaya devam etmiştir. Bu paradoksal gelişmenin bir sonucu olarak ülkelerde yaşam kalitesinin düşmesinin yanı sıra vatandaşların kamu ve yerel yönetiminden beklentileri de artmıştır. Ortaya çıkan mali kriz ile refah devleti anlayışı sorgulanmaya başlanmış ve refah devletinin güç kaybetmesi kamu yönetiminin niteliğinde ve faaliyetlerinde büyük bir değişimi gerekli kılmıştır (Emini, 2009:37).

Dünyadaki bazı ülkeler 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik krizin atlatılması amacıyla birtakım uluslararası kurumlardan alınan krediler ile müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş, özelleştirme, yerelleşme, merkez-yerel ilişkilerinin yeniden tanımlanması ilkelerine dayanan neo-liberal politikaların benimseneceği taahhüt etmiştir (Emini,

2009:37). Bu ekonomik baskılar yüzünden hükümetler kendi politikalarını ve rollerini daha yakından incelemeye ve bütçe açıkları ile başa çıkmanın yollarını aramaya başlamışlardır. Bu durum birçok ülkede yapısal düzenleme için önemli bir baskı oluşturmuştur (Semiz, 2011:11).

1.12.1.1.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Yerel Yönetimler

Belirsizliğin ve rekabetin arttığı bir ortamda değişimi sağlayamayanlar, sahip oldukları şeyleri çok kısa zamanda kaybetme riskiyle karşı karşıya kalabilir. Bu durum, yönetim zihniyeti, stratejisi ve organizasyonunda sürekli bir yeniden yapılanmayı ve gelişimi zorunlu kılmaktadır. Klasik kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçişi ifade eden söz konusu süreç, ilk olarak 1980 yılında Yeni Zelanda, Avustralya, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde yaşanmıştır. Hiyerarşik karar alma ve kontrol etme üzerine vurgu yapan klasik kamu yönetim paradigması yerine getirilen yeni kamu yönetimi anlayışı;

- Verimlilik, etkinlik ve hizmet kalitesi açılarından sonuç odaklıdır (Semiz, 2011:11),
- Kamu kuruluşları ve özel sektör kuruluşları arasında rekabet ortamı yaratmak suretiyle müşteri odaklılığını benimsemiştir,
- Sonuçlar hakkında hesap verilebilirliğe ve riskten kaçınmak yerine risk yönetimine odaklanmaktadır,
- Özerklik ve sorumlulukla daha iyi eşleşen âdem-i merkeziyetçiliğe önem vermekte ve böylece kaynak ve hizmet dağılımında, hizmette halka yakınlık ilkesini gözetmektedir.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının benimsediği ilkelerden de anlaşılacağı üzere, kamu yönetimindeki etkinlik ve rasyonellik sorununun, işletme yönetiminde geliştirilen yöntemlerin kamu örgütlerinde de uygulanmasıyla aşılabileceği anlayışına dayanır. Bu bağlamda, âdem-i merkeziyetçilik, girdiye karşı çıktı, personelin niteliği ve gelişimi gibi hususlar yerel yönetimler reformları kapsamında yapılan düzenlemeleri etkilemiştir (Semiz, 2011:12).

1.12.1.1.4. Uluslararası Aktörler

Uluslararası aktörler ve yasal düzenlemeler, yerel yönetimlerde reform çalışmalarını gündeme getiren önemli dış dinamiklerdendir. Türkiye açısından bakıldığında AB ile uyum sürecinin doğurduğu bazı yükümlülüklerin yanı sıra IMF, OECD, Dünya Bankası gibi küresel aktörlerin sunacakları mali destek karşılığında öne sürdükleri çeşitli istikrar ve yapısal uyum programları da reform yükümlülüklerini gündeme getirmiştir. Buradan hareketle; Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşlar ve AB gibi ulus üstü bazı birliklerin birçok ülkede kamu yönetiminin reforma tabi tutulmasında önemli rol oynadıklarını anlayabiliriz. Bu kuruluşlar, raporlar hazırlayıp, reformla ilgili görüşler bildirerek devletler için reform haritaları hazırlamaktadır. Bu haritalar bazen tavsiye mahiyetinde olmakta, bazen de zorlayıcı nitelik taşımaktadır (Semiz, 2011:12).

1.12.1.2. İç Dinamikler

1.12.1.2.1. Yerel Yönetimlerin Yapısal-İşlevsel Sorunlar

Son dönem reform çalışmalarında, dış dinamikler kapsamında ele alınan gelişmelerin kamu yönetiminin mevcut durumunu etkileyerek iç dinamiklerden kaynaklanan reform çalışmalarını tetiklediği görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında; merkeziyetçiliğin, yerel yönetimler üzerindeki aşırı vesayet uygulamalarının, şeffaflık ve katılım yetersizliklerinin, örgütlenme ve personel sorunlarının, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin, siyasal yozlaşmaların yaygınlaşmasının, kalitesiz ve liyakatsiz personel istihdamının ve benzeri sorunların ortadan kaldırılması ile dış dinamikler tarafından öngörülen yerelleşmenin, beklenen etkinliği sağlayabilmesi açısından önemli olduğu görülmektedir. Söz konusu sorunların ortadan kaldırılması ve dış dinamiklerin baskıladığı yapısal dönüşümün hayata geçirilmesi yerel yönetimlerde reform çalışmalarını zorunlu kılmaktadır. Yine bu çerçevede kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde değişim ve esnekliği engelleyen uygulamalar, yöneticiye insiyatif tanımayan katı hükümler ve gelenekler, yerel yönetimleri yeniden yapılandırma talepleri ile karşı karşıya bırakmaktadır (Emini, 2009:41).

1.12.1.2.2. Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasındaki Görev ve Kaynak Bölüşümü

Yukarıda da belirtildiği gibi merkezi yönetimin ağır basan niteliği, görev ve yetkilerin merkezde toplanması ve görev, yetki ve sorumluluklar arasında denge sağlanamaması kamu hizmeti sunumunda aksamalara, tıkanıklıklara ya da hizmetin hiç sunulmamasına neden olmuştur (Semiz, 2011:15). Yapısal dönüşümün önündeki en büyük engeli oluşturan iç dinamik, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki etkinliği ve demokratikliği artıracak görev ve sorumluluk bölüşümünün yapılamamış olmasıdır. Birçok ülke, kamu yönetimi hususunda, hizmetlerin merkeziyetçi devlet yapısıyla yürütülmesi anlayışını benimsemiştir. Bu anlayış devletin üniter yapısını koruyacağı için benimsenmiştir. Ancak tüm ekonomik ve sosyal faaliyetlerin tek bir noktadan denetlenmesinin, gün geçtikçe büyüyen kamu bürokrasisini ağır işleyen, etkisiz ve verimsiz bir hale getirdiği ileri sürülmektedir. Bu nedenle, dünyada olduğu gibi Türkiye'de de sürekli gündemde olan âdem-i merkeziyetçi politikalarla kurumlara ve yerel yönetimlere yetki devri, kamu kurumlarını küçülmeye yönlendirirken, yerel yönetimlerin önemi gün geçtikçe artmaktadır. Özellikle 1980'lerden itibaren gündeme gelen reform çalışmaları, bazı hizmetlerin yerel yönetimlere devri ve merkezi yönetimin iş yükünün hafifletilmesi suretiyle katı merkeziyetçi yapının, bürokrasinin ve bunlardan kaynaklanan verimsizliğin çözümlenmesini öne süren yeniden yapılanma hareketleridir (Emini, 2009:42).

1.12.1.2.3. Performans Düşüklüğü

Gelişen ve değişen dünyamızda, insanlarımızın ve şehirlerimizin ihtiyaçları hızla değişmekte ve çeşitlenmektedir. Bu gelişime ve değişime paralel olarak insanların, kamu kesimine bakış açıları da değişmekte ve artık kamu kesiminin sunduğu hizmetlerle yetinmeyerek, bu hizmetlerde de kalite aranmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin kurumsal olarak performanslarının düşüklüğü sıkça gündeme gelen bir konu olmuştur. Yerel yönetim sistemlerimizde çağdaş yönetim biliminin geliştirdiği teknikler ve bilgilerden yararlanma çok sınırlıdır. Kurumlardaki yapılan hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini ölçecek ve çalışmaları elde edilen sonuçlara göre düzenleyecek performans yönetim sistemi bulunmamaktadır (Semiz, 2011:17).

Son dönem yerel yönetim reformları kapsamında yürürlüğe giren yasalarda, yerel yönetimlerin kaliteli hizmet sunumunu artırmak ve çağdaş yönetim tekniklerinin uygulanmasını sağlamak üzere katılımcılık ve yönetişim, stratejik yönetişime geçiş, performansa dayalı oluş, iç kontrol, hesap verebilirlik gibi birçok yeni kavrama vurgu yapılmıştır (Semiz, 2011:18). Son yıllarda, özelllikle, gelişmekte olan ülkelerde çoğu yerel yönetimlerin performansı sayılan bu kavramların kullanılmaması veya yetersiz kullanılması nedeniyle gerileme göstermektedir. Bu nedenle, hem yerel yönetimlerin performansını artırmak, dolayısıyla hem de ulusal kalkınma için katkı sağlayacak verimlilik, etkinlik ve üretkenlik için yeni reformların hayata geçirilmesi ihtiyacı doğmuştur.

2. BÖLÜM

GAMBİYA'DAKİ YEREL YÖNETİMLER

2.1. Gambiya: Tarihsel Arka Plan

Gambiya, Afrika ana karası üzerindeki en küçük ülkedir. 60km'lik Atlantik Okyanusu kıyıları hariç, Senegal tarafından çevrelenmiştir (Arnold & Perfect, 2008:4). Gambiya, yüzölçümü küçük olmasına rağmen kara, kıyı, deniz ve sulak alan habitatları ile yerel, ulusal, bölgesel ve küresel önemi olan birçok türe ev sahipliği yapar; böylelikle hem çekici bir turizm noktası hem de bölge ticaretinin merkezi haline gelmiştir. Ülke nüfusu 1,8 milyon iken diasporası 0,5 milyondur (Gambiya İstatistik Bürosu, 2012:6). Mevcut nüfus, geride bıraktığımız son on sene içerisinde yıllık %2,8 gibi oldukça yüksek bir büyüme hızına ulaşmıştır (Dünya Bankası, 2013:9). Gambiyalılar için doğumdan itibaren ortalama yaşam süresi 58'dir ve nüfusun %60'ı 25 yaş altıdır. Nüfusun büyük bir çoğunluğu şehirlerde ve şehir çevrelerinde yoğunlaşmıştır (%57). Ülkedeki ana diller İngilizce, Mandinka, Wolof, Jola ve Fula'dır ve Gambiyalıların %90'ı Müslümandır (Gambiya İstatistik Bürosu, 2014:7).

Gambiya bağımsızlığını kazandığından beri Gambiya nüfusunun yaşam şartlarını iyileştirmeye yönelik pek az gelişme yaşanmıştır. Gambiya, insani gelişmişlik açısından dünyada 172. sıradadır ve nüfusun %70'i yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır (UNDP, 2014:8). İnsani gelişmişlik göstergelerinin zayıf olduğu Gambiya'da, kadınların gelişmişliği çok daha zayıftır. Kadınlar, ekonomideki tüm sektörlerin ve toplumun en alt basamağında yer almaktadır.

Gambiya kadın haklarına bakıldığında, özellikle de eğitim açısından bazı ilerlemeler kaydedilmiş olsa da Gambiya hükümetinin kadın haklarını savunma amacıyla kadınlarla ilgili toplumsal gelenekleri meşrulaştıran ve halen oldukça muhafazakâr bir yapıya sahip mevzuatı değiştirmeye/düzenlemeye hazır olmadığı anlaşılmaktadır. Gambiya toplumu, kadınların toplum içerisindeki statüleri hususunda halen oldukça muhafazakârdır (Uluslararası İnsan Hakları Federasyonu, 2004:15). Toplumun bu hususdaki muhafazakârlığı, çeşitli mazeretler üretip nüfusun bu reformları kabul etmeyeceğini savunarak, kadın haklarının geliştirilmesi ile ilgili endişelerini dile getiren politikacılar için

önemli bir dayanak noktası oluşturmaktadır. Bununla beraber, son yıllarda aşırı tutucu dini hareketlerin yayılması da kadınların içerisinde bulundukları koşulların iyileştirilmesini engellemiştir. Gambiya kadın haklarına ilişkin yasama süreçleri; bu tür kökten dinci hareketlerin, yetkili makamlar ve milletvekillerine giderek daha fazla nüfuz etmesiyle, ilerlemeyi durdurmuştur. Bu sorun üzerinde çalışan STK'ların tümü, Gambiyalı kadınların statülerinin geliştirilmesine en çok muhalefet gösteren kesimin günümüz dini liderleri olduklarını savunmaktadır. Devlet okullarında, İslam dini eğitimi zorunluyken, Hristiyan dini eğitimi zorunlu değildir. Kadınların yaşam şartlarını iyileştirici eylemlerle ilgili birçok resmi yazı/rapor bulunmaktadır. Bu raporların birçoğunda konuyla ilgili iddialı programlar methedilmekte sadece bir kısmında fiiliyata geçirilmiş eylemler raporlanmaktadır. Söz konusu rapor içeriklerinin birçoğu uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan eylem planlarından ilham almıştır. Buna ek olarak, tüm raporlarda kadınların kalkınma ile bütünleştirilmesine öncelik verilmiş, toplum içi cinsiyet ilişkilerinin geliştirilmesinin, başka bir deyişle toplumsal rollerin ve cinsiyetler arası güç dağılımının yeniden belirlenmesinin gerekliliği ise göz ardı edilmiştir.

Gambiyalı kadınlar, siyasi alanda da yeterince temsil edilememektedir. Gambiya hükümeti, toplum içerisinde sözü geçen bazı kadınları kıdemli pozisyonlara getirmesine rağmen (20 bakanlığın 4'ü kadınlar tarafından yönetilmektedir), Meclis'teki kadın temsili (kadın milletvekillerinin sahip olduğu koltuk sayısı) yanı sıra kadınların yerel düzeydeki karar alma süreçlerine katılım oranları oldukça düşüktür. Kadınların siyasi sürece katılımlarının önemi çeşitli paydaşlarca savunulmasına rağmen kadınların kamusal karar alma süreçleri ile bütünleştirilmesini geliştirecek bir kota sistemi bulunmamaktadır.

Gambiya ekonomisinin en büyük sektörü tarımdır. Tarım sektörünü, turizm ve ticaret sektörleri takip eder ki bu sektörler ülke ekonomisine önemli miktarlarda döviz girdisi kazandırmaktadır. Turizm sektörü, yakın zamanda Batı Afrika'da ortaya çıkan Ebola virüsünün yayılmasından ve birçok insanın hayatına mal olmasından olumsuz şekilde etkilenmiştir.

Eğitim: Gambiyalı kadınların %65,8'i erkeklerin ise %51,4'ü okuma yazma bilmemektedir (Gambiya İstatistik Bürosu, 2012:12). Bütünleşik Hane Halkı Anketi'nden elde edilen verilere göre, ilkokula giden kız çocuklarının net eğitim oranı erkeklere kıyasla düşüktür. Kırsal kesimdeki kız çocuklarının, eğitim açısından ayrımcılığa uğraması şehirlerde

yaşayanlara kıyasla daha yüksektir. Geride bıraktığımız birkaç yılda, hükümetin, kız çocuklarının eğitimine yönelik çabaları artmıştır. Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde, kız çocukların okumasını teşvik edici "kız öğrenci dostu okullar" ve "kız çocuk eğitim birimi" kurulmuştur. Ayrıca, ilkokul düzeyindeki devlet okulları ücretsiz hale getirilerek, yoksul ailelerin kızlarını okula gönderme konusunda teşvik edilmesi amaçlanmıştır. Maddi imkanları kısıtlı olan aileler kız çocuklarından ziyade erkek çocuklarının eğitim almasını tercih ederler bunun nedeni kızların ev işlerine yardımcı olmasıdır. Okul çağına girmiş kızlar, genellikle evlerde tutulur, küçük kardeşlerinin bakımı yanı sıra su ve odun getirme gibi önemli günlük işleri yaparlar. Bununla birlikte, ergenlik çağındaki kızlar okullardan uzak tutulur ve isteği dışında evliliğe zorlanır. Eğitim gören kızların sayısını etkileyen bir diğer unsur ise birçoğunun köy ve şehirlerde hizmetli olarak işe alınmasıdır. Hükümetin konuya ilişkin çabalarına rağmen yetkili makamların, kız çocuklarının eğitim almasını engelleyen zoraki evlilik ve hizmetli olarak çalıştırılma gibi konularda yasaklama getirmediği dikkate alınmalıdır.

Sağlık: Hamilelik sırasındaki ölüm oranı (%10) halen yüksektir ve bu oran kırsal kesimde %16'lara kadar artmaktadır ki bu dünya çapındaki en yüksek ölüm oranlarından biridir (UNICEF, 2013:18). Hamilelik sırasındaki ölüm oranının bu kadar yüksek olması, kızların ergenliğe girer girmez evlendirilmeleri ve erken yaşta hamile kalmaları ile bir dereceye kadar açıklanmaktadır. Dünyanın en yüksek oranlarından biri olan Gambiya demografik büyümesi her yıl giderek artmasına rağmen sağlık alanında yapılan kişi başı kamu harcaması yıllar içerisinde artış göstermemiştir. AIDS salgını kadınları giderek daha fazla etkilemektedir; çokeşlilik sistemi, erkeklerin rastgele cinsel ilişkide bulunmaları ve İslam ile Hristiyanlık inançlarının etkisiyle gebelik önleyicilerin teşvikinin yetersizliği AIDS salgının daha hızlı yayılmasına sebep olmaktadır. AIDS vakalarının önemli bir kısmı korunmasız cinsel ilişkiden kaynaklanmaktadır. Üreme sağlığı bakımından, gebelik önleyicilerin kullanımı 1990'da %6,7 iken 2012'de %9'a yükselmiştir (Gambiya İstatistik Bürosu, 2012:15). Kadın Sünnetinin yol açtığı sağlık sorunları kesinlikle önemsiz değildir ancak bu konuda alınmış önlemler oldukça azdır. Kadınların statüsü geleneksel olarak erkeklerden daha aşağıda olduğundan, özellikle tarımsal faaliyetlerin en ağır olduğu dönemlerde, kadınlar beslenme yetersizliklerin etkisini erkeklere göre daha çok hissetmektedir. Hamile kadınların %73'ü hafif anemiden, %5'i ise akut anemiden mustariptir (UNICEF, 2013:12). Eğitim sektöründe bazı ilerlemeler kaydedilse de sağlık sektöründeki ilerlemeler oldukça azdır ve özellikle kadın sağlığına özgü problemler fazla

dikkate alınmamaktadır. Kadınlara yönelik zararlı geleneksel uygulamalarla mücadele konusundaki isteksizlik, bunun bir hükümet önceliği olmadığını göstermektedir.

2.2. Gambiya Hükümet Yapısı

Gambiya hükümeti, dünyanın diğer birçok ülkesinde olduğu gibi hem Merkezi hem de Yerel yönetimlere sahiptir. Yerel yönetimler; Belediye ve Bölge Meclislerinden, Bölge Valiliklerinden ve Geleneksel Hükümdarlardan/ İlçe Otoritelerinden (Alkalo ve Şefler) oluşur. Merkezi hükümet ise aynı İngiltere ve eski İngiliz kolonilerinde olduğu gibi üç organdan oluşan bir yapıya sahiptir. Bu organlar; Yasama, Yürütme ve Yargı'dır. Tüm bu organlar birbirinden bağımsız işlemekte ancak günlük görevlerini yürütürken işbirliği yapmaktadır. Gambiya'da, yürütme yetkisi Cumhurbaşkanı'na aittir. Gambiya Cumhurbaşkanı, Gambiya anayasasının koruyucusudur ve ülkedeki günlük faaliyetlerin düzgün bir şekilde yürütülmesini sağlar. Bu hükümden açıkça anlaşılabileceği gibi, Gambiya Cumhurbaşkanı, Gambiya'nın baş icra sorumlusudur ve yürütme yetkilerini kullanma hususunda şahsen hareket edebileceği gibi, Cumhurbaşkanı Yardımcısı, Bakanlar veya diğer Yetkililer aracılığıyla da hareket edebilir (Jammeh, 2012:116).

Üstelik Müsteşar, Genel Müdür, Danışman ve Büyükelçi gibi kamu görevlilerin birçoğunun ülke içindeki ve ülke dışındaki yetkileri, doğrudan veya dolaylı biçimde Cumhurbaşkanı'nın yetki çerçevesindedir. Siyasi yürütme pozisyonları ve makamların doldurulması, Cumhurbaşkanı'nın şahsi takdir yetkisi ve hükmünde olsa da, atamaların yapılabilmesi için adayların kapsamlı bir mesleki, akademik, teknik ve idari tecrübeye sahip olması gerekebilir (Jammeh, 2012:116). Gambiya yasama organının başında Meclis Başkanı bulunur, kendisinin yokluğunda ise yerine Meclis Başkan Yardımcıları vekâlet eder. Millet Meclisi'nin ana vazifesi, yasaları çıkarmak ve hükümetin yürütme organını denetlemektir.

Hükümetin üçüncü ve son organı ise Yargı'dır. Yargı hükümetin anayasal organını teşkil eder ve diğer organların yani Yasama ve Yürütme organlarının dengelenmesi ve denetlenmesinden sorumludur. Yargı'nın anayasayı yorumlama ve icra etme gücü bulunduğu gibi arazilere ilişkin mevzuat ve gelenekleri uygulama yetkisi de bulunmaktadır (Jammeh, 2012:182).

2.3. Gambiya'daki Yerel Yönetim Yapıları

Gambiya toplumunun geleneksel yapısı, toplumu ilgilendiren meselelerin devlet kurumları tarafından yönetilmesi sürecine temel paydaşların (toplum için önemli kişilerin) dâhil edilmesini de içerdiğinden, bu bölümde öncelikle "yönetim" ve "yönetişim" terimlerinin kavramsal açıklamaları üzerinde durulacaktır. Hükümet, Devlet içerisindeki toplulukların (halkların) iç ve dış çıkarlarına hizmet etme amacıyla egemen güçlerin kullanılmasını içeren kurumsal düzenlemelerden oluşmuş bir mekanizmadır. Hükümetler ve hüküm sürme eylemi, genellikle yetki kullanma ve kontrol etme otoritesi ile ilişkilendirilir; söz konusu güç bazen keyfi şekilde kullanılır. Öte yandan, "Yönetişim; hükümet, devlet ve rejim üstü bir kavramdır ve resim kurumlar ile sivil toplum arasındaki etkileşimi ifade etmektedir" (Mander & Asis, 2004:11).

Yönetişim kavramı; genellikle kamusal alan ve özel sektördeki meselelerin yönetimine ilişkin çeşitli hususları, bağlantıları ve kurumları kapsamaktadır. Yönetişim, ülke içerisindeki yönetim organlarının ilgilenmek zorunda olduğu meseleleri bütünüyle ele almaktadır. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP), 1997 yılı Politika Raporu yönetişimi "ülke ilişkilerinin her düzeyde yönetilmesini sağlayan ekonomik, siyasi ve idari otoritelerin kullanılması" şeklinde tanımlanmıştır. "Yönetişim, vatandaşların ve toplulukların; çıkarlarını savunmalarına, yasal haklarını kullanmalarına, yükümlülüklerini yerine getirmelerine ve sorunlarına aracılık etmeye yarayan mekanizma, süreç ve kurumlardan oluşmaktadır" (UNDP, 1997:13). Dünya Bankası ise yönetişimi, bir ülkenin kalkınma sürecinde; siyasi, ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetilmesine ilişkin yetki kullanım yöntemi olarak tanımlamıştır. Dünya Bankası'nın da belirttiği gibi gelişmekte olan ülkelerde yaşanan krizlerin büyük bir çoğunluğu yönetişim kaynaklı sorunlara dayanır. Dünya Bankası'nın hazırladığı kalkınma paketlerinin (programlarının) neredeyse tümü, başta hesap verme zorunluluğu ve şeffaflık olmak üzere yönetişime ilişkin sorunlara dikkat çekmeye başlamıştır. Bu sebeple; Dünya Bankası, hükümet ve hükmetme kavramlarına kıyasla çok daha geniş bir yelpazeye sahip "yönetişim kavramına" ilişkin yeni bir bakış açısı geliştirmiştir. Pierre (2000), bu geniş yelpazeli yönetişim kavramını "birbirlerinden farklı hedef ve amaçlara sahip çeşitli aktörler arasında uyumun ve eşgüdümün sürdürülmesini sağlayan bir küreselleşme ve rasyonelleşme eylemi" şeklinde tanımlamıştır (s.3) (Pierre, 2000:3). Bu aktörler, siyasi ve kurumsal aktörler ile birlikte menfaat gruplarını, sivil toplum örgütlerini, hükümet dışı kuruluşları ve uluslar-ötesi

kurumları içermektedir. British Council'a göre, yönetişim, kamu kurumları ile sivil toplum arasındaki etkileşimi yansıtır. Dolayısıyla, yönetişim, toplumu oluşturan unsurların güç, yetki ve nüfus sahibi olduğu; kamu yaşamı ve toplumsal ilerlemeye ilişkin yasalar çıkardığı ve kararlar aldığı bir süreçtir. Peters ve Pierre (2000), yönetişim kavramına devlet merkezli bir yaklaşım göstererek, "yönetişimin Devlet ile toplum arasındaki değişen ilişkiler ile ilgili olduğunu ve politika araçlarının cebri kullanımının önüne geçtiğini" savunmuştur (s.7) (Peters & Pierre, 2000:7). Bununla birlikte, Peters ve Pierre, Devlet'in egemen siyasi gücü sayesinde yönetişim sürecinde yönlendirici / liderlik edici bir role büründüğünü böylelikle toplumun öncelik ve hedeflerini belirlediğini ileri sürmüştür. Hirst (2000), yönetişimi, bir eylemin (veya eylemler grubunun) kontrol edildiği veya yönlendirildiği bir araç olarak tanımlar; öyle ki bu araç sayesinde önceden belirlenmiş kriterlere dayanan kabul edilebilir birtakım sonuçlar ortaya çıkarılmaktadır (s.5) (Hirst, 2000:5).

Tüm bu tanımlar ışığında, yönetişimin; hükümet, devlet, rejim ve yönetim gibi çeşitli kavramların ötesine geçerek somutlaştığı (kendi öz anlamını kazandığı) anlaşılmaktadır. Söz konusu tanımlar, iyi bir hükümetin, yönetişim sürecinin ayrılmaz bir parçası olduğunu ve yönetişimin yönetme eylemine yönelik bir yaklaşım biçimi olduğunu belirtmektedir. Ayrıca yine bu tanımlara göre yönetişim; kamu politikası oluşturma, aktif politika, hesap verme zorunluluğu (mesuliyet), şeffaflık, katılım, açık sözlülük, hukukun üstünlüğü ve keyfi olmama gibi örgütsel eylemlerle ilişkin kavramları da ifade etmektedir. Yönetişimi kavramsallaştırmaya yönelik bu yaklaşım, politika oluşturma ve karar verme süreçlerine merkezi otoritenin haricinde diğer aktörlerin de katılımını, açık sözlülüğünü, mesuliyetini ve cevap verebilirliğini vurgulamaktadır. Bu yüzden, yönetişim, baskın yönetim ve idari hiyerarşiden ziyade politika sürecinde diğer aktörleri de kapsayan ortaklıklar ile ilgilidir. Yönetişim; toplumların veya kurumların, önemli kararlar aldığı, yönetime kimin dâhil olacağını belirledikleri ve hesap verme sorumluluğun nasıl olacağını kararlaştırdıkları bir süreçtir. Yönetişim, rutin bir idare anlayışını değil, işbirliğini ve uyumu ifade eder. Diğer bir deyişle "ortaklar arasındaki ilişkilerin biçimlendirilmesi ve alınan kararlarda ortak bir hesap verebilme mekanizmasının oluşturulmasıdır" (Thomas, 2000:6).

Dolayısıyla, bu yönetişim anlayışı bağlamında, hükümdarlar (önderler) geleneksel olarak Afrika kültür ve mirasının koruyucusu olmuş ve yönetme sürecine önderlik etmiştir. Bu önderler toplumun sesi ve otoritesinin sembolleriydi; yönetişim sürecine toplumun önde

gelenlerini de dâhil ediyorlardı. Asli görevleri, halkın huzur içinde, sorunsuz ve ahenkli bir şekilde yaşamasını sağlamaktı. Geleneksel şefler; arazi mülkiyeti ve paylaşımı, evlilik, miras, boşanma, dini törenler ile ilgili uyuşmazlık davalarına başkanlık eder ve örfi hukuk ilkeleri doğrultusunda adalet dağıtırdı. Geleneksel otorite ve kurumların oluşturulmasından, hükümdarların belirlenip tanınmasına; hükümdarlara itaat edilmesinden, yönetişim sürecinin tamamına kaydedilen tüm gelişmeler örfi hukuk kaide ve ilkelerine uygun şekilde gerçekleşmiştir. Ancak, Gambiya'nın MS. 8.Yüzyıl'dan itibaren İslam dini ile tanışması sonucunda, Gambiya'nın geleneksel yönetişim sistemleri neredeyse her alanda (sosyoekonomik, kültürel, siyasi vb.) İslami öğretilerin yoğun etkisi altında kalmıştır (Gray, 1966:234). Günümüzde, Gambiya'nın geleneksel yönetişim sistemleri içerisinde gösterilen birçok uygulama gerçekte İslami öğretilere dayanmaktadır. Bununla birlikte, İslam'ın hâkimiyetinden sonra bile geleneksel hükümdarlar ve yetkililer meşruiyetlerini, halkın desteğiyle kazanmaktadır. Toplum, bu hükümdar ve yetkililerin halkın iradesi ile hareket etmesini ummaktadır. Dolayısıyla, geleneksel hükümdarların meşruiyeti, egemen bir siyasi gücün görevlendirmesinden değil, halkın genel kabulü ve iradesinden kaynaklanmaktadır.

Gambiya yerel yönetimi konusuna gelecek olursak; Gambiya, Afrika anakarasında yer alan en küçük devlettir. 60 Km'lik Atlas Okyanusu sınırı dışında, tamamen Senegal ile sarılmıştır (Arnold & Perfect, 2008:4). Gambiya, yüzölçümü küçük olmasına rağmen kara, kıyı, deniz ve sulak alan habitatları ile yerel, ulusal, bölgesel ve küresel önemi olan birçok türe ev sahipliği yapar; böylelikle hem çekici bir turizm noktası hem de bölge ticaretinin merkezi haline gelmiştir. Ülke nüfusu 1,8 milyon olsa da Gambiyalıların önemli bir bölümü yurtdışında yaşamaktadır (GBOS, 2013:6). Mevcut nüfus, geride bıraktığımız son on sene içerisinde oldukça yüksek bir büyüme oranına ulaşmıştır. Ülkedeki ana diller İngilizce, Mandinka, Wolof, Jola ve Fula'dır ve Gambiyalıların %90'ı Müslümandır (GBOS, 2014:7). Gambiya bağımsızlığını kazandığından beri Gambiyalıların yaşam şartlarını iyileştirmesi hususunda pek az gelişme yaşanmıştır. Gambiya, insani gelişmişlik açısından dünyada 172. sıradadır ve nüfusun %70'i yoksulluk sınırının altında yaşamaktadır (UNDP, 2014:8).

Munawar Alam ve Rishi Athreya (2008), Gambiya'nın "Yerel Yönetimler" tarihi hakkında aşağıdaki ifadeleri kullanmıştır:

> "Gambiya'da, âdem-i merkeziyetçilik (yerinden yönetim), 1980'lerin sonunda, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), Avrupa Kalkınma Fonu (EDF), Birleşmiş Milletler Afrika Ekonomik Komisyonu (UNECA) ve Dünya Bankası gibi uluslararası ajansların danışmanlığıyla başlamıştır. Hızlı başlayan reform süreci, iç politikada yaşanan sorunlardan ötürü zamanla yavaşlayarak duraklama noktasına gelmiştir. 1986 yılına gelindiğinde ise Gambiya Hükümeti ve UNECA işbirliğine girerek bir Üst Düzey Çalışma Grubu kurmuştur. 1990'ların başında ise, UNDP öncülüğünde başlatılan bir çalışma ile âdem-i merkeziyetçilik ile ilgili bazı önerilerde bulunulmuştur. Çalışma sonucu elde edilen UNDP raporu, 1993 yılında Gambiya Hükümetine sunulmuştur. 1994 yılına gelindiğinde ise Gambiya Yerel Yönetim Bakanlığı ile ilgili diğer Bakanlıkların işbirliği ile hazırlanıp sunulan ortak çalışma belgesi Kabine tarafından Nisan 1994'de onaylanmıştır (Alam & Athreya, 2008:28).

Âdem-i merkeziyetçilik ve yerel yönetim için geliştirilen Ulusal Politika kapsamında aşağıdakiler gözlemlenmiştir.

> Gambiya; idari amaçlar doğrultusunda, Cumhurbaşkanı tarafından atanan Bölge Valilerin başında bulunduğu beş idari bölgeye ayrılmıştır. Diğer iki bölge; Banjul ve Kanifing belediyeleri ise seçimle başa gelmiş Belediye Başkanları tarafından idare edilmektedir. Beş idare bölgesi, Şeflerin yönettiği 36 ilçeye bölünmüştür. Örfi hukuka göre düzenlenen Şeflik pozisyonu, geçmişten günümüze miras yoluyla geçen geleneksel atamalar biçimde süregelmiştir. Ancak, 1997 Anayasası ile bu durum değişti ve Şefler, Cumhurbaşkanı tarafından da atanabilmeye başladı. Köy düzeyinde ise Alkalo (köy muhtarı) seçilmenin ön koşullarından biri tarla (arazi) sahipliğidir; bu sebeple, örfi kanunlar gereği arazi mülkiyet hakkından mahrum bırakılan kadınlar, seçimlerden de dışlanmaktadır. Ancak bu durum kadın Alkaloların ortaya çıkmaya başlaması ile değişmeye başlamıştır (MLRG, 2014:11).

Gambiya'nın, 1965 yılında İngiltere'den bağımsızlığını kazanmasından sonra birbiri ardına kurulan hükümetler, *yerel yönetim* ve *âdem-i merkeziyetçilik* konularını ulusal politika gündemlerine alarak öyle ya da böyle hayata geçirmiş ve daha da iyi bir hale getirmeye çalışmışlardır. Bu durum, demokratik yönetişimi toplumun her kesimine yayma çabası ve iktidarın son derece merkezileştirilmiş ve baskıcı olduğu sömürge hükümeti dönemlerini tecrübe eden halkın genel isteği üzerine ortaya çıkmıştır.

Dolayısıyla, Gambiya *âdem-i merkeziyetçiliği*, ülkenin yerel yönetim ve âdem-i merkeziyetçilik reform programı çerçevesinde tasarlanmıştır. Kamu hizmetlerinin sunumunda; vatandaşların, yönetişime ve hesap verebilirliğe katılımını kolaylaştırmak amacıyla âdem-i merkeziyetçiliğin ve yerel hükümetin güçlendirilmesi için tasarlanan

alternatif kalkınma stratejisi, hem yerel hem de ulusal ve uluslararası tüm paydaşları kapsayan geniş bir istişare sürecinden sonra ortaya çıkmıştır (MLRG, 2014: 6).

Bağımsızlığın elde edilmesinden sonra hızlıca kalkınmaya başlayan Gambiya'nın, Birinci Cumhuriyet döneminde âdem-i merkeziyetçiliğin ve yerel yönetimlerin teşvik edilmesi hususunda ülke içindeki sorunlardan dolayı bazı zorluklar gözlemlense de İkinci Cumhuriyet döneminden itibaren bu konuda büyük bir enerji ve dinamizm oluşmuştur. Gambiya'nın âdem-i merkeziyetçilik ve yerel yönetimler hakkındaki mevcut ulusal politikası (2015-2024) vatandaşların yönetişim sürecine etkin katılımını desteklemektedir.

Gambiya'daki yerel yönetim yapılarına geçmeden önce, Gambiya'daki yerel yönetimin kurumsal ve yasal çerçeveler tarafından yeterince desteklendiğini belirtmek gerekmektedir. Munawwar Alam (2009), "*Gambiya'da Âdem-i Merkeziyetçilik*" başlıklı çalışmasında, Gambiya'daki yerel yönetimlerin 1997 Anayasası'nın 193-194 ve 214(3)üncü kısımlarına; Yerel Yönetim Yasası'na (2002); Yerel Yönetim Yasası Değişikliklerine (2004, 2006 ve 2007); ve Yerel Yönetim Finans ve Denetim Yasası'na (2004) dayandığını belirtmiştir. Gambiya Hükümeti tarafından hazırlanan bu yasal çerçeveler; Belediye Başkanları başkanlığındaki Belediye Meclisleri, Bölge Valileri başkanlığındaki Bölge Valilikleri, Meclis Başkanları başkanlığındaki Bölgesel Meclisler, Şeflerin başkanlığındaki İlçeler ve Alkaloların başkanlığındaki Köyler gibi çeşitli yerel yönetim yapılarının oluşturulmasına zemin hazırlamıştır. Bu yerel yönetim yapılarının görev alanları Gambiya Anayasası'nda ve Yerel Yönetim Yasası'nda açıkça belirtilmektedir. Söz konusu yerel yönetim yapılarının Gambiya Anayasası kapsamında tesis edilmesini müteakiben; merkezi hükümetin, yerel meclisleri tanımasını, bu meclislere eğitim, sağlık, tarım, yol bakım, sanitasyon ve hayvancılık gibi alanlarda temel hizmet sunma yetkisini vermesini ve bu meclislere merkezi bütçeden fon aktarmasını sağlayan yasalar kabul edilmiştir (Alam, 2009:8).

Söz konusu yerel yönetim yapılarının kapsamlı bir ulusal politika tarafından yönlendirildiği göz önüne alındığında, hükümetlerin yerel yönetim ve âdem-i merkeziyetçiliği özendirmeye yönelik hedeflerine kılavuzluk eden politika eylemlerinin altının çizilmesi önem arz etmektedir. Böylelikle, bazı yerel yönetim yapılarının işlevlerini neden belirli bir şekilde yerine getirdiği yeterince anlaşılmış olacaktır. Bu politika eylemleri, mevcut eğilimler ve gerçeklerle uyumludur. Bunlar; siyasal âdem-i merkeziyetçilik, idari âdem-i merkeziyetçilik, mali âdem-i merkeziyetçilik, âdem-i

merkeziyetçi kalkınma planlaması ve bütçeleme, yerel ekonomik kalkınma, halkın katılımı ve hesap verebilirlik, özel sektörün ve devlet dışı aktörlerin yerel yönetişimde yer alması ve kalkınma için liyakat temelli yaklaşımın teşvik edilmesidir (MLRG, 2014: 7).

Gambiya Cumhuriyeti Anayasası'na göre (1997):

> Gambiya'daki yerel yönetimler; demokratik olarak seçilmiş, yüksek seviyeli yerel özerkliğe sahip meclisler sistemine dayanacaktır; Ulusal Meclis Hükmü ile her birinin kendi yargılama yetkisine sahip olduğu il, belediye ve bölge meclislerinin (yerel yönetim otoriteleri olarak anılacaktır) yanı sıra ilçelerin kurulması sağlanacaktır. Her yerel yönetim otoritesinin coğrafi sınırları, Bağımsız Seçim Komisyonu tarafından belirlenecektir; Ulusal Meclis Hükmü ile yerel yönetim otoritelerinin görev, yetki ve işlevleri için hükümler koyulacaktır. Yerel yönetim sistemlerinin hedefi; mümkün olduğu kadar yerel politika ve yönetim konularının yerel düzeyde kararlaştırılması ve yerel yönetim otoritelerinin Merkezi Yönetim ile âdem-i merkezileşme politikasını benimsenmesi için işbirliği yapması olacaktır (Gambiya Anayasası, 1997:112-113).

2.3.1. Belediye Ve Bölge Meclisleri

Kısaca "Belediye" olarak bilinen Belediye Meclisleri, Gambiya Cumhuriyeti Anayasası'nın 193. Maddesi uyarınca Bağımsız Seçim Komisyonu tarafından Gambiya'da kurulmuş yerel yönetim teşkilatlarıdır (Gambiya Anayasası, 1997:112). Belediyeler, bölge sakinlerinin özgür ve tarafsız bir biçimde oy vermesi suretiyle seçilen Belediye Başkanları tarafından yönetilir. Belediye Başkanları, Banjul ve Kanifing Belediyeleri'nde olduğu gibi Belediyenin günlük idaresinden sorumludur. Buna ek olarak, yerel yönetim bölgelerinin altında yine ilgili bölge sakinleri tarafından seçilmiş encümen üyeleri tarafından temsil edilen farklı mıntıkalar bulunmaktadır. Seçilmiş encümen üyeleri, Belediyelere altında sağlık, tarım, çevre, eğitim, gençlik, kadın ve çocuk, spor ve kültür gibi özel komitelerde çalışmaktadır. Gambiya'daki Belediye Meclisleri, bölge sakinlerinin refah seviyesinin arttırılmasına ilişkin konularda Meclis'e tavsiyelerde bulunacak birer Teknik Danışma Komitesi oluşturmuştur. Bununla birlikte, Mıntıka Kalkınma Komiteleri ve encümen üyelerinin kendi seçmenlerini temsil ettiği Alt-Mıntıka Kalkınma Komiteleri mevcuttur. Belediyeler, Alt-Mıntıka Kalkınma Komitelerinden gelen raporlara dayanarak, bölgede sakinlerinin kalkınma ihtiyaçlarına cevap vermek üzere hükümleri altındaki yerel topluluklara müdahale ederler (Gambiya Anayasası, 1997:112).

Gambiya'daki Belediyelerin gelir elde etme yöntemleri; satıcılardan toplanan günlük pazar ücretleri, iş ve işletme ruhsatı ücretleri, arazi gelirleri, otopark ücretleri ve Merkezi

Hükümetin sübvansiyonlarıdır. Bu fonlar daha sonra halka açık çeşmeler, topluluk merkezleri, yollar ve pazar yerleri inşaatlarına yatırılarak, bölge sakinleri için yatırımlar yapılmaktadır.

Bölge Meclisleri ise Bölge Meclis Başkanları tarafından yönetilir, bu başkanlar Bölge Meclisinin günlük faaliyetlerini takip etmek üzere görevlendirilir. Gambiya'da 6 tane Bölge Meclisi bulunmaktadır. Bunlar; Brikama Bölge Meclisi, Basse Bölge Meclisi, Mansakonko Bölge Meclisi, Kerewan Bölge Meclisi, Jangjangbureh Bölge Meclisi ve Kuntaur Bölge Meclisidir. Bu meclisler, daha sonra Merkezi Hükümete ödemek üzere bölgesel vergi ve harçların toplanmasından sorumludur.

2.3.1.1. Belediye Ve Bölge Meclislerinin Yönetim Organları

Gambiya Yerel Yönetim Yasasına (2002) göre, Meclisler aşağıdaki üyelerden oluşacaktır:

- "Halk tarafından seçilecek Belediye Başkanı / Bölge Meclis Başkanı;
- Her bir Mıntıkadan, Mıntıka sakinleri tarafından seçilecek bir Encümen Üyesi;
- Başkent Banjul dışında;
- Her bir Seyfolu İlçesinden seçilecek bir Seyfo temsilci üyesi veya
- Belediye söz konusu ise, Belediye bölgesindeki her bir Alkalolu için bir Alkalo temsilci üyesi;
- Tüm Seyfolu İlçeleri tarafından seçilecek bir Şef temsilci üye veya Belediye söz konusu ise, Belediye bölgesindeki Alkalolu'ların temsilcisi;
- Bölgedeki gençleri temsil etmek üzere görevlendirilmiş bir genç üye;
- Bu yasanın (b) bendi uyarınca seçilen üyelerin üçte ikisinden fazlasının erkek olması halinde, Bölgedeki kadın gruplarını temsil etmek üzere görevlendirilmiş bir kadın üye;
- Görevlendirilmiş üyeler; Meclisin seçilmiş üyelerinin beşte birinden fazla olmamakla birlikte yerel, ticari ve sosyal çıkar gruplarını temsil eden üyelerden oluşur. Bu üyeler, temsil ettikleri sivil toplum kuruluşları veya gruplar tarafından üyeliğe aday gösterilecek ve Dışişleri Bakanı'nın onayı ile Belediye Başkanı / Bölge Meclis Başkanı tarafından atanacaktır". (LGA 2002: 5-6).

2.3.1.2. Belediye Ve Bölge Meclislerin İşlevleri

Gambiya Cumhuriyeti Anayasası'nda (1997) belirtildiği üzere Belediye ve Bölge Meclislerinin sorumluluk alanları şunlardır:

- "Yetki sınırları dâhilindeki bölgenin altyapısı ve geliştirilmesi; Bu; yerel yolların ve köprülerin inşaatı, kanalizasyon sistemleri, su depoları ve pompaları, yerel pazarların ve okulların inşaatı ve atıkların toplanması gibi konuları içerebilir.
- Ticari girişimlerin teşvik edilmesi;
- Bölge sakinlerinin, bölge idaresine ve kalkınmasına katılımı;
- Otorite tarafından sağlanacak temel ve yan hizmetler;
- Yerel gelirlerin arttırılması;
- Otorite finansmanının yönetimi, kontrolü ve denetlenmesi yanı sıra hesaplarının Sayıştay Murakıbı tarafından incelenmesi;
- Tüzüklerin hazırlanması;
- Çevrenin korunması;
- Gambiya geleneklerinin ve kültürünün tanıtılması ve
- Merkezi Hükümet tarafından tahsis edilen finansal ve diğer kaynakların kontrolü. (Gambiya Anayasası, 1997:112-113).

2.3.2. Bölge Valilikleri

Bölge valilikleri, merkezi hükümetin, ülkenin taşra bölgelerinde temsilinde büyük bir rol üstlenmektedir. Gambiya yasalarına göre; Banjul ve Kanifing Belediyeleri haricindeki bütün "Yerel Yönetim Bölgelerinde" kamu hizmetlerinde görevlendirilmek üzere Gambiya Cumhurbaşkanı tarafından atanan ve Dışişleri Bakanı'na karşı sorumluluğu bulunan üst düzey yetkilere sahip bir Vali bulunacaktır (NCCE-LGA, 2002: 35). Bölge Valilerine özel görevlere gelecek olursak; Yerel Yönetim Yasasına (2002) göre, Vali, görevli olduğu bölgede Gambiya Cumhurbaşkanı'nı ve Hükümetini temsil eder, dolayısıyla yürütme organının bölgedeki uygulayıcısıdır (Yerel Yönetim Yasası, 2002:36). Buna ek olarak, söz konusu Yasa, Vali'nin bölgeyi ve bölge politika ve programlarını etkileyen hususlar hakkında Yerel Yönetim Bakanı'nı bilgilendirmesini| sağlamaktadır. Yerel Yönetim Yasası (2002) kapsamında, Valiler, yerel yönetim otoritelerinin faaliyetlerinin denetlenmesi ve izlemesi hususunda sorumluluk sahibidir; ayrıca Gambiya Cumhurbaşkanı veya Ulusal

Meclis tarafından verilen görevleri yerine getirmekle yükümlüdür (Yerel Yönetim Yasası, 2002:36).

2.3.2.1. Bölge Valiliklerin İşlevleri

Gambiya Yerel Yönetim Yasası'nda (2002) Valilerin görevleri aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

- "Yerel Yönetim Bölgesi'nde, Gambiya Cumhurbaşkanı'nı ve Merkezi Hükümeti'ni temsil etmek; dolayısıyla yürütme organının bölgedeki uygulayıcısı olmak;
- Merkezi Hükümetin bölgedeki hizmetlerinin yönetimini koordine etmek;
- Bölgeyi yanı sıra bölgenin plan ve programlarını ve özellikle de Bölge Meclisi ile Merkezi Hükümet ilişkilerini etkileyebilecek ulusal nitelikteki hususlar hakkında Dışişleri Bakanı'nı bilgilendirmek;
- Yerel otoritelerin faaliyetlerini izlemek ve denetlemek, gerektiğinde Dışişleri Bakanı'nı konuya ilişkin bilgilendirmek ve
- Gambiya Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri veya Ulusal Meclis tarafından tayin edilen diğer işleri yerine getirmek (NCCE-LGA, 2002:35-36).

Bunlara ilaveten, bu Yasa veya diğer herhangi bir kararname hükmüne göre, Vali'ye verilen yürütme gücü (icra yetkileri) doğrudan kendisi tarafından veya vekaleten Vali Yardımcısı, Meclis Başkanı, Meclis Başkan Yardımcısı veya Yerel Yönetimdeki diğer yetkililer tarafından kullanılabilir. Bunlara ek olarak, Vali ayrıca aşağıdakileri vazifeleri gerçekleştirecektir:

- Halkı, Merkezi Hükümet politikaları ve programlarına duyarlı hale getirmek ve bunu yaparken Dışişleri Bakanı ile birlikte hareket etmek;
- Sayıştay Murakıplarının dikkatini, Yerel Yönetim Bölgesine özel soruşturma denetimi ihtiyacına çekmek;
- Ombudsmanların dikkatini, Valiliğin kötü idaresi, kötü yönetimi veya istismarı ile ilgili her türlü soruşturma ihtiyacına çekmek;
- Yetki alanı dahilinde, ilgili Devlet Birimlerinin dikkatini, Merkezi Hükümet politikaları ile farklılık gösteren veya uyum sağlamayan Meclislere çekmek ve

- Yerel Meclis Başkanları ile istişarede bulunarak, ulusal öneme sahip herhangi bir konuda zaman zaman Meclise seslenmek." (NCCE-LGA, 2002: 36).

2.3.3. Geleneksel Hükümdarlar / İlçe Otoriteleri (Alkalo ve Şefler)

Geleneksel kurumlar, sömürgecilik öncesi Gambiya toplumunun yönetişim sürecinde etkin bir şekilde yer alırdı ve özellikle de şefler, son derece önemli bir rol üstlenerek birçok topluluğa liderlik ederdi. Sömürgeci yönetimin ortaya çıkışı, yıllar geçtikçe değişerek ulusal ve bölgesel düzeylerdeki modern siyasal ve idari yapıları bünyesine katan batılı yönetişim biçimlerini getirdi. Bununla birlikte, merkezi siyasi kurumlar, ilçe ve topluluk düzeylerindeki yönetişim sorumluluğunu geleneksel otoriteyle, çoğunlukla şefler ile paylaşmaktadır. Ancak, kırsal topluluklardaki yetersiz altyapı ve yoksulluk, bölge halklarının güvenlik, adalet ve sağlık hususlarında modern devlet kurumlarına erişimini engellemektedir. Böylesi durumlarda, şeflik kurumu, halka hizmet etmede çok önemli bir rol üstlenir; dolayısıyla, bölge halkının kalkınmasında hayati ve stratejik bir ortaktır. Sömürge ve sömürge sonrası yönetimlerde, geleneksel yönetişim kurumları siyasal otoriteleri açısından aşınmaya uğradı (Gailey, 1987: 13). Nitekim Avrupa'nın ekonomik ve siyasi çıkarları doğrultusunda alevlenen sömürge nüfuzu, yerli Afrika geleneklerini tamamen elden geçirdi ve geleneksel hükümdarlık sisteminin önemini azalttı (Hughes ve diğerleri, 2006: 23). Geleneksel yönetişimin kurumsal çerçevesi olan akrabalık sistemi, hükümdarlık yetki ve gücünün azaltıldığı yabancı bir unvan olan şefliğe dönüştü. Bazı Afrika ülkelerinde, geleneksel yönetişim yapılarının kalıntılarına sadece yerel yönetim idarelerinde rastlanmaktadır (Buah, 1986: 67).

Sömürgeciler, 19. yüzyılın sonlarına doğru şeflik kurumunu oluşturdu. Bu bağlamda, sömürge otoritesi, dolaylı yönetim sistemi ile uyuşmayan 'Mansa' veya 'Bur' gibi geleneksel Gambiya Krallarının rütbelerini düşürdü ve yerlerine şefleri atadı (Hughes ve diğerleri, 2006:34). Geleneksel yönetişim kurumlarını ilkel olarak algılayan sömürge yöneticisi Bathurst Valisi Llewellyn, 1894 yılında Gambiyalı yerlilere ait yetersiz geleneklerin reforme edileceğini belirtmiştir (Mahoney, 1982:449). Sömürge yöneticisinin konuşmasından sonra, 1894'de yayımlanan manda hükümlerine göre Gambiya'ya şeflik sistemi getirilmiş ve Gambiya ilçelere ve uygun köy gruplarına bölünerek, başlarına muhtarlar ve baş şefler atanmıştır (Mahoney, 1982:449).

Sömürge sonrası Gambiya'sında; örfi (şeflik kurumunun rolü ve yapısı) ve çağdaş devlet kurumları arasında sorunsuz bir çalışma ilişkisinin olduğu düşünülmektedir. Gambiya yerel yönetim kurumlarının, bağımsızlık sonrası dönemde, özellikle de yerel meselelerin yönetiminde daha büyük sorumluluk üstlendiği varsayılmaktadır. Köy düzeyinde, Alkalo aileden miras kalan bir unvandır. Alkalo unvanına sahip birey, şefin uygun görmesi ve bölge valisinin onaylamasından sonra köy konularına başkanlık etmektedir. Temsili demokrasi bağlamında, siyasi ve idari yapılara; köy düzeyinde 'Köy Kalkınma Komitesi', ilçe düzeyinde Mıntıka Encümeni tarafından idare edilen 'Mıntıka Kalkınma Komitesi' ve bölge düzeyinde Mıntıka Encümenleri tarafından temsil edilen Mıntıkalardan oluşan 'Bölge Meclisi' dahildir. Sömürge döneminde şeflerin yetki alanında olan vergi, haciz ve borçların toplanması işi, günümüzde yerel otoriteler tarafından yapılmaktadır. Bununla birlikte geleneksel otoriteler / şefler, örf ve âdetlerin yanı sıra kültürel mirasın koruyucusu olma rollerini eksiksiz bir şekilde yerine getirmeye devam etmektedir. Gambiya Anayasası; şeflik kurumunun, geleneksel kural ve âdetlerin birer sembolü/temsilcisi yanı sıra arazilerin mülkiyeti ve paylaşımı; evlilik, boşanma ve miras gibi aile sorunları ve cinayet davaları haricindeki (Bölge mahkemelerinde çözümlenir) toplumsal uyuşmazlıkların çözümü gibi konularda sorumluluk üstlenen, geniş yetkilere sahip bir yargı otoritesi olduğunu kabul etmektedir. Sömürgeciler tarafından merkezi hükümet ile yerel halk arasındaki arabuluculuk rolünü üstlenmesi için oluşturulan şeflik kurumunun, günümüz modern Gambiya'sında yerel hükümet sistemi ile bağlantısı devam etmektedir (Senghore et al, 2013:104).

Gambiya Yerel Yönetim Yasası kapsamında, geleneksel yönetişim kurumlarının birçoğu için çeşitli mevzuatlar oluşturulmuştur. Yerel Yönetim Yasası (2002) ile Şefler ve Köy Muhtarları (örneğin, Alkalolar) gibi geleneksel hükümdarlar tanınmıştır. Bağımsızlık sonrası dönemde alelacele oluşturulan ilk Gambiya Anayasası, bu yapıları esas olarak vergilendirme ve adalet idaresi amacıyla merkezi hükümetin birer silahı olarak kullanmıştır. Modern yönetişim yapılarının yokluğunda, köylülerden vergi ve diğer ücretleri tahsil etme vazifesi muhtarlara aitti, toplanan bu gelirler daha sonra ilçe Şefliğine aktarılırdı. Bu düzenleme, yerel yönetim otoritelerinin, vergi ve diğer ücret ödemelerini denetlemelerini kolaylaştırmıştır (Senghore et al, 2013:104).

1997 Gambiya Anayasası, Şeflik Kurumunun, adalet dağıtma görevine katılımını sağlamıştır. Şefler, bu anayasa uyarınca; evlilikler, miras ve arazi anlaşmazlıklarıyla ilgili

toplumsal konular hakkında hüküm vermek üzere büyük ölçüde yetkilendirilmiştir (Yerel Yönetim Yasası, 2002). Bu davaların birçoğu geleneksel normlara ve değerlere dayandığından, 'Yaşlılar Heyeti' adaletin dağıtımı hususunda Şeflere yardımcı olmuştur. Büyük bir çoğunluğun Müslüman olduğu ve hukuk sisteminin Anglo Sakson Hukukuna, mahalli örf ve âdetlere, İslami ve çağdaş yasalara dayandığı Gambiya'da, Yaşlılar Heyeti dava sürecinde Şeflere tavsiyeler vermekte ve hatta Bölge mahkemelerinin davaları karara bağlama aşamasında katkı da bulunmaktadır (Senghore ve diğerleri, 2013:103). Bölge mahkemeleri, anlaşmazlıkların hakem kararıyla çözüldüğü yüksek mahkemelerdir. Yaşlılar Heyeti, arazi ve evlilik gibi konularındaki uyuşmazlıkların çözümünde de aktif rol oynar.

Gambiya Hükümeti, kalkınma alanındaki girişimlerde ortak mülkiyetin gerekliliğini kabul etmektedir. Hükümet, kalkınma programlarının sahiplenilmesini sağlanmak amacıyla, kalkınma projesinin planlanma sürecinde sıklıkla Köy Kalkınma Komiteleri'ne (KKK'lere) başvurmuş böylece yerel halkın fikirlerini öğrenmeye çalışmıştır. Bu komiteler, kalkınmanın her kademesinde Şeflik Kurumu ile birlikte çalışmaktadır. Ayrıca geleneksel kurumlar da merkezi hükümetle birlikte çalışarak topluluklarını ulusal kalkınma girişimleri konusunda duyarlı hale getirmeye çalışmaktadır. İlçelerde, hükümetin fiili birer temsilcisi olan Şefler, bağımsızlıktan itibaren hükümetin müttefiki olmuştur. Bunun nedeni, seçimle gelen yetkililerin birçok durumda, Şefleri atama ve görevden alma yetkisine sahip olması ve böylece Şeflerin konumlarını korumak adına Hükümete (Yürütme Gücüne) itaat etmek zorunda kalmasıdır. Bununla birlikte, Şefler, Gambiya'nın yönetişiminde önemli birer aktör olmaya devam etmektedir. Gambiya'daki ilk cumhuriyet döneminde, Şeflerin, Ulusal Mecliste bir temsilcileri bulunuyordu (Hughes ve diğerleri, 2006: 39). Bununla birlikte, Şeflerin Ulusal Mecliste temsil edilmesi, Şeflerin ulusal politikadaki aktif bir rollerine rağmen 1994'den itibaren kesintiye uğramıştır. Şefler, seçim kampanyalarında iktidardaki parti adaylarının oy kazanması için çalışmalarda bulunmuş ve söz konusu siyasi partiye destek sağlanması hususunda oldukça etkili olmuşlardır (Senghore ve diğerleri, 2013:105).

Şefler oy kullanma hakkına sahip olsalar da Hükümet (Yürütme Gücü) onları işe alma veya işten çıkarma yetkisine sahiptir. Seyfo ve Alkalolar, uyuşmazlıkların çözümü ve suçların kontrolünde (önlenmesinde) arabuluculuk ve hakemlik rolü üstlendiklerinden ve gerektiğinde sembolik bir şekilde halklarının sesi olduklarından, tarafsız bir siyasi yaşam tarzını sürdürmeleri gerekmektedir. Devlet mekanizmasının önemli uzantıları olan Seyfo ve Alkalolar, ilçe ve köy düzeyinde her türlü devlet işine başkanlık etmek zorundadır

(Senghore ve diğerleri, 2013:105). Yargıçlık rollerinden dolayı demokratik sistemde çeşitli siyasi görüşlere saygı duymaları gerekmektedir. Geleneksel rollerinden ötürü siyasete katılmamaları, herhangi bir siyasi mevkii (gücü) kabul etmemeleri ve hatta politik hırs ve nüfuza sahip olmamaları beklenmektedir. Dolayısıyla, Şeflik Kurumu yönetişim yapılarının, demokratik yönetişim yapılarının dışında olduğu oldukça aşikârdır. Kültürel geçmişten gelen ahlak kuralları ve etik değerler, Şeflerin siyasi faaliyetlere katılmamalarını dikte etmektedir. Burada ima edilen, Şeflerin, örf ve adetlerinin birer koruyucusu olarak, tarafsız ve yansız bir yaklaşım ile siyasi kimliklerine bakmaksızın topluluk üyelerini kabul edip, desteklemeyi sürdürmeleridir. Geleneksel hükümdarlar, kırsal çoğunluğun sesiydi; halklarla buluşup dertlerini dinlerlerdi (Senghore ve diğerleri, 2013:105). Ancak, bu meşruiyet, çağdaş Afrika yönetişiminin önemli eksiklerinden biridir. Bu bağlamda, Gambiya'nın geleneksel yönetişim araçlarının canlandırılması ve demokratik yönetişim içerisinde yeniden meşruiyet kazandırılması ile çağdaş Gambiya'daki demokratik yönetişim yapıları önemli ölçüde geliştirilebilir. Şeflerin, politik açıdan baskı altına alınmaları ve demokratik yönetim yapılarından uzak tutulmaları yerine toplum içerisinde etkin paydaşlar olarak yönetim sürecine dâhil edilmeleri, devlet bürokratlarının Şeflere yönelik geleneksel halk desteğinden yararlanmalarını sağlayabilir. Geleneksel açıdan, Şeflik kurumunun siyasallaştırılmasından kaçınılması gerektiği halde, bu kurumun demokratik yönetim yapılarına dâhil edilmesi ile yerel ve ulusal düzeyli sorunların çözümünde görüşleriyle kilit rol oynayacak bir danışma organı hayata geçirilebilir. Geleneksel açıdan yönetici ailelerden veya yerleşim alanının ilk kurucularından gelen Şeflerin katılımıyla bölgesel veya ulusal düzeyli bir Komite ya da Meclis oluşturulabilir ve Şefler siyasi yönlendirmelerden / kısıtlamalardan korunabilir (Senghore et al, 2013:105-106).

2.3.3.1. Alkalo ve Şeflerin/Seyfolarin İşlevleri

2.3.3.1.1. Alkalo

Gambiya Yerel Yönetim Yasası'nda (2002) belirtildiği üzere, bir kişinin 'Alkalo' olarak atanabilmesi için şu özellikleri taşıması gerekmektedir: "Gambiya vatandaşı olmak, bir köyde doğmuş ve ikamet ediyor olmak, ve köye ait gelenek, görenek, kültür ve örfi kurallar hakkında bilgi sahibi olmak" (LGA 2002:40). Yasa kapsamında, Alkaloların rolleri ve sorumlulukları aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

- “Köyde barışın, istikrarın ve düzenin sağlanması;
- Köyün genel ekonomik gelişiminin sağlanması;
- Köyün gelenek, görenek ve kültürünün korunması ve köylülerin refahının arttırılması;
- Meclis veya Bölge Otoritelerin tarafından verilen görevlerin yapılması ve yetkilerin kullanılması;
- Diğer yasalarla ‘Köy Muhtarları’ için sağlanan tüm yetkilerin kullanılması;
- Ulusal Meclis’in çıkardığı tüm yasaların uygulanması;
- Bölgesel Meclis’in çıkardığı tüm tüzük ve yönetmeliklerin uygulanması;
- Çevre sağlığı ve sanitasyonun sağlanması;
- Köy çevresinin korunması ve muhafaza edilmesi ve
- Sportif, kültürel ve sosyal faaliyetlerin teşvik edilmesidir” (NCCE-LGA, 2002:40-41).

2.3.3.1.2. Şefler/Seyfolar

Gambiya Yerel Yönetim Yasası’nda (2002) belirtildiği üzere, bir kişinin ‘Şef/Seyfo’ olarak atanabilmesi için şu özellikleri taşıması gerekmektedir: “Gambiya vatandaşı olmak, 30 yaşını doldurmuş olmak; atanacağı İlçe’de ikamet ediyor olmak, ve İlçe’ye ait gelenek, görenek, kültür ve örfi kurallar hakkında bilgi sahibi olmak” (NCCE-LGA 2002:38). Yerel Yönetim Yasası kapsamında, İlçe Otoritelerinin (Seyfoların) rol ve sorumlulukları aşağıdaki şekilde belirtilmiştir:

- “İlçede barışın, istikrarın ve düzenin sağlanması;
- Bölge Mahkemelerine başkanlık edilmesi ve Yasalara göre yargı hakkına sahip olunan konuların dinlenilip karara bağlanması;
- İlçenin genel ekonomik gelişiminin sağlanması;
- İlçenin gelenek, görenek ve kültürünün korunması ve İlçe sakinlerinin refah düzeyinin arttırılması;
- İlçeye bağlı her bir köyün nüfus kaydının tutulması ve
- Meclis veya Valiler tarafından verilen diğer görevlerin yapılmasıdır” (NCCE-LGA 2002:39).

Alkalo ve Şefler (Seyfolar), İlçe Otoriteleri olarak görülür ve aşağıdakilerden sorumludur:

- "Kargaşa ve ayaklanmaların gerek kuvvet kullanılarak gerekse ortamın şartlarına uygun makul yollarla engellenmesi ve bastırılması ve de barışın devamlılığının sağlanması;
- Suçun tespiti ve önlenmesi, suçluların tutuklanması ve gözaltına alınması ve sivil polis teşkilatı tarafından gerçekleştirilen tüm diğer görevler;
- Gelirlerin toplanmasında Meclis'e destek sağlanması;
- Bölge Meclisi'nin yasaya uygun mevzuatlarının, tüzüklerinin, yönetmeliklerinin ve politikalarının uygulanması;
- Çevrenin korunması ve anız yangınlarına karşı önleyici tedbirler alınması;
- Kültürel ve sosyal faaliyetlerin teşvik edilmesi ve
- Meclis tarafından verilen diğer görevlerin yerine getirilmesi" (NCCE-LGA 2002:39).

2.4. Gambiya Yerel Yönetim Reformları

İngilizler, 19.yüzyıldan itibaren, Gambiya'da sömürge idarelerini kurmuş daha sonra ise Gambiya'yı manda himayesi altına almışlardır. Bu süreçte, İngiliz koloni güçleri sömürgenin daha etkin bir şekilde yönetebilmesi amacıyla Gambiya geleneksel yönetim yapıları yeniden düzenlemiştir. Dolayısıyla, bu dönemde, İngiliz koloni güçleri ve manda yönetiminin, sömürgede otoritelerini sağlamak amacıyla Sömürge Valisini ve kendisine bağlı Sekreter ve Resmi Görevlileri tamamlayıcı nitelikte bir Yerel Yönetişime ihtiyaç duydukları kolaylıkla anlaşılmaktadır. Gambiya'da sömürge döneminin başlamasından önce var olan geleneksel yönetim yapıları incelenerek, sömürge idaresinin ihtiyaçları doğrultusunda devam ettirilmiş veya değiştirilmiştir. Bu nedenle; Bathurst Kasaba Meclisi (günümüzde, Banjul Şehir Meclisi), Kanifing Kentsel Bölge Meclisi (günümüzde, Kanifing Belediyesi), Brikima Bölge Meclisi ve civarlarındaki taşra teşkilatları oluşturularak, yerel yönetimler ve yerli toplulukları ile iletişimin maksimum düzeye çıkarılması hedeflenmiştir (Jammeh, 2012:334).

Kanun ve düzenin korunması, kamu ve çevre sağlığı, tali yolların bakım ve onarımı, halka açık parkların, pazarların ve topluluk merkezlerinin yönetimi ve benzeri konularda yapılandırılmış ve muntazam bir emir komuta zincirine duyulan ihtiyaç, bazı yerel yönetişim biçimlerinin oluşturulmasını zorunlu hale getirmiştir (Jammeh, 2012:334-335).

Gambiya'daki yerel yönetimler, Gambiya Anayasası'nda her daim tanınmış olan geleneksel hükümdarları merkezine oturtmuştur (Jammeh, 2012:335). Tarihsel açıdan bakıldığında, geleneksel hükümdarların Batı'nın yazılı tarihi tarafından belgelenmeden önce bile var olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, geleneksel Şeflik Kurumu, 1894 Manda Yönetmeliğinin yürürlüğe girmesiyle birlikte resmiyet kazanmıştır. O tarihten itibaren, Şeflik Kurumu toplum üzerinde belirgin bir etkiye sahip olmuş ve bu durum, bazı görüşlere göre, Şeflik Kurumunun Gambiyalıların birçoğunun manda himayesi altında yaşadığı bölgede bir yüzyılı aşkın bir süre boyunca kamu gücü ve otoritesinin en yüksek temsilcisi/simgesi olmasına bağlanmıştır (Jammeh, 2012: 333).

İngiliz sömürge otoritesi, Gambiya geleneksel yerel yönetişim içerisinde Gambiyalı toplumları birbirlerine bağlayıcı yasa ve törelere sahip kurulu bir güç yapısı keşfetmişti. Söz konusu yasa ve töreler; aile hukukundan, miras, veraset, evlilik, boşanma, çocukların bakımı ve velayeti, umumi ve özel arazilerin mülkiyeti, uyuşmazlıkların çözümü, ceza adaleti, yatırım ve sözleşme yükümlülüklerine kadar toplu yaşama ilişkin tüm yönleri kapsamaktaydı. Günümüz batı dünyası hukuk sistemlerinin birçoğu için yeni bir olgu olan AUÇ (Alternatif Uyuşmazlık Çözümü), birkaç yüzyıldır Gambiya örfi hukukunun ayrılmaz bir parçası olan resmi uyuşmazlık çözüm mekanizmasıdır (Jammeh, 2012:335-336).

Netice itibariyle, Gambiya'nın bağımsızlığını elde etmesinden sonra ülkede faal bir biçimde etkinliğine devam eden yerel yönetişim büyük bir ölçüde sömürge otoritelerinden kalan bir miras olduğundan seçilerek gelen yeni yürütme otoritesi (siyasi sınıf) ile geleneksel otorite (yerel hükümdarlar) arasında çıkar çatışmaları ve güçlükler oluşmuştur (Jammeh, 2012:337). Kısacası, aynı yerel yönetim sisteminin bağımsızlıktan bugüne kadar faal olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, son zamanlarda ülkenin yerel yönetim sistemlerini daha demokratik ve özerk hale getirme hususunda büyük bir çaba gösterilmektedir. Bu çabalar doğrultusunda, yerel yönetimlerin topluma hizmet sunarken daha etkin, verimli ve üretken oldukları düşünülmektedir.

Reformlar, tutarlı bir mali yönetimi ve meclislerin halka hesap verebilirliğini hedefledikleri sürece gereklidir. Gambiya yerel yönetim reformlarına ilişkin, gelir elde etme yollarının çeşitlendirilmesi, gelir artırma kapasitelerinin güçlendirilmesi, hibe ve sübvansiyonlar yoluyla merkezi hükümetten alınan kaynaklara bağımlılığın azaltması konularında endişeler dile getirilmiştir. Beklentiler, reformların istenen sonuçlara ulaşmaya

başlamasıyla birlikte kurumsal özerkliğini ve temel sosyal hizmet sunma kapasitesini daha da geliştireceği yönündedir (Jammeh, 2012:341).

Geçmişten günümüze kadar Gambiya Hükümetlerinin öyle ya da böyle yerel yönetim ve âdem-i merkeziyetçilik konularına önemli derecede katkıda bulunduğu gerçeği dikkate değerdir. Bu durum, yerel halkların yönetişim sürecine daha aktif bir şekilde katılımını sağlamıştır. Yerel yönetim reformlarının sadece yerel yönetimlere yetki vermekle kalmayıp, aynı zamanda kalkınma programlarının yerel toplulukların ihtiyaçlarına göre planlanmasını sağladığı savunulabilir, çünkü yerel yönetim sayesinde neredeyse tüm kalkınma girişimleri yerel düzeyde yönlendirilmektedir.

Gambiya Hükümetlerinin hemen hemen hepsi, yerel yönetim hususunda Birleşmiş Milletler ajansları yanı sıra yerel ve uluslararası STK'lar gibi kalkınma ortakları ile işbirliği yapmıştır. Gambiya'daki yerel yönetim reformlarının politika hedefleri aşağıdaki gibidir: Demokratikleşme sürecinin yerel halk ve toplulukları kapsayacak şekilde genişleterek bu kişilerin yönetişim sürecine etkili bir şekilde katılımının sağlanması; kalkınma projelerinin yerel halkın öncülüğünde başlatılması, uygulanması ve değerlendirilmesi için tümden gelim metodunun (halktan yönetim kademesine) teşvik edilmesidir (ROTG, 1997: 5).

Yerel yönetim yapıları, yukarıda belirtilen politika hedefleri ışığında, genel ilkeler tarafından yönlendirilmek üzere organize edilmiştir. Bu ilkeler sırasıyla şunlardır: En yüksek yerel yönetim düzeyi İl Meclisi, Belediye Meclisi veya Bölge Meclisi'dir; Âdem-i merkeziyetçi yerel yönetim idaresi, kırsal alanlarda mevcut idari bölgelere bağlıdır yani bu bölgelerin mevcut sınırları içerisinde veya mevcut Belediye veya İl Meclisleri sınırlarındadır; Yerel yönetim idaresi, bölge sakinlerinin kullandığı oylar ile seçilen Encümenlerin oluşturduğu bir Meclis tarafından yönlendirilecektir. Yönetim, yasal statüye sahip olacak ve mali özerkliğe sahip olacaktır (ROTG, 1997: 5).

Gambiya'da uygulanan yerel yönetim reform stratejilerine ilişkin şunları belirtebiliriz; Gambiya'daki yerel yönetim reformlarının etkili bir şekilde uygulanmasını sağlamak için Program Koordinasyon Komitesi ve Program Yönetim Birimi gibi komiteler kurulmuştur. Bu komitelerin reform gündemine ilişkin sorumlulukları şunlardır: Yerel yönetimle ilgili yasaları revize etmek ve yürürlüğe koymak, örneğin Kanifing Belediye Meclisi, Banjul Belediye Meclisi, Yerel Yönetimler için İl ve Bölge Mahkemeleri Kanunları; Seçim

Kararnamesi ve diğer ilgili düzenlemeler; Köy Kalkınma Komitelerinin ve diğer yerel hükümet kurumlarının oluşturulması için yasa tasarısı hazırlamak ve yürürlüğe koymak; Yerel yönetim reformları doğrultusunda finansal talimatları ve mali kayıtları denetlemek ve benimsemek; Reforme edilmiş yerel yönetim sistemi ile uyum içinde Toplumsal Kalkınma Kurumu'nun yeniden yapılandırılması ve önerilen yerel yönetim reformları doğrultusunda hem yerel hem de merkezi yönetimde, sektörel işlevler ve faaliyetlerin yanı sıra idari usullerin gözden geçirilmesi ve benimsenmesidir (ROTG, 1997:5-6). Bu reformlar yerel yönetimlerin gelişmesinin en önemli parçalarından biridir ve Gambiya'da da aynı durum söz konusudur. Şayet Gambiyadaki yerel yönetimlerin Türkiyedeki gibi olumlu yönde geliştirilmesi isteniyorsa, idari ve yapısal süreçlerin yeniden gözden geçirilmesi ve iyileştirilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

3. BÖLÜM

TÜRKİYE'DEKİ YEREL YÖNETİMLER

3.1. Türkiye'deki Yerel Yönetimlerin Tarihçesi

3.1.1. Osmanlı Döneminde Yerel Yönetimler

Türkiye'deki yerel yönetimlerin gelişim sürecini, Osmanlı Dönemi (Tanzimat öncesi ve Tanzimat sonrası) ve Cumhuriyet dönemi olmak üzere iki ayrı başlık altında incelemek mümkündür. Türkiye'deki yerel yönetimlerin geçmişi çok eskilere dayanmamaktadır. Yerel yönetimlere duyulan ihtiyaç halk tarafından talep edilmeden tepeden inme bir şekilde kurulmuştur. Avrupa'da yerel yönetimler uzun bir sürecin sonucunda, belli bir birikimle ortaya çıkarken, Osmanlı'da ıslahat çalışmalarının bir parçası olarak halkın talebi ile değil de yöneticilerin dayatması ile uygulamaya geçmiştir. Ancak, bu dayatmalar halkın sorunlarına yeterince çare olmadığı için sık sık yasal değişiklikler yapılmıştır (Yiğit, 2008:7).

Cumhuriyet öncesi dönemde, yani Osmanlı toplumunda özellikle Tanzimat'a kadar bugünkü anlamıyla bir yerel yönetim sisteminden söz etmek pek mümkün değildir. 1854 yılında ilk belediye örgütünün kuruluşuna kadar Osmanlı'da yerel hizmetler; kadılık, muhtesiplik, lonca (ahilik) sistemi, vakıflar ve kısmen de hayır kurumları ve köy-mahalle birimleri tarafından yerine getirilmiştir. Tanzimat sonrası dönemden Cumhuriyet'e kadar olan son yıllarda ise, batıdan alınan belediye ve il özel yönetimi gibi yerel yönetim birimlerinin kurulup yaygınlaştırılmaya çalışıldığı görülür (Karakılçık, 2016:123).

Osmanlı döneminde; idari yapılanma, merkez ve taşra teşkilatları olmak üzere iki kısımdan oluşmaktaydı ve ilk yerel yönetim yapılanmasının oluşturulduğu 1854 yılına kadar yerel hizmetleri görmekle yükümlü bir birim oluşturma ihtiyacı duyulmamıştı. Çünkü Türk İslam ve Anadolu medeniyetlerine dayanan geleneklerin ve Osmanlı İmparatorluğu'nun kendine özgü idari yapısı, toprak rejimi ve maliyesi sonucu oluşmuş olan loncalar, vakıflar ve mahalleler gibi önemli kurumlar tarafından bu yerel hizmetler yerine getirilmekteydi (Türkoğlu, 2009:71).

3.1.1.1. Tanzimat Öncesi

Tanzimat devrine kadar Osmanlıda yalnız İslam hukuku egemen olmuş, hukuk ve idare müesseseleri İslam hukuku esaslarına ve İslam devletleri bünyesine göre kurulmuştur. Ancak, İslam hukukunun daha ziyade özel hukuk alanına ilişkin olması sebebiyle, Devletin iç teşkilatına ve iç faaliyetlerine ilişkin düzenlemeleri yeterince ihtiva etmemiştir. Bu nedenle, Osmanlı Devleti, İslam Hukuku ile çelişmeyen kendisine özgü bir teşkilat yapısı oluşturmuştur (Karaarslan, 2007:108).

Osmanlı Devletinde, Tanzimat Dönemi'ne kadar şehirler; kadılar, vakıflar, loncalar ve mahallelerin faaliyetleri ile ortak gereksinimlerin karşılandığı yerleşim birimleri olmuşlardır (Arslan, 2009:7). Tanzimat öncesi dönemde yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde etkili olan müessese ve teşkilatlar kurulmuştur. Bu müessese ve teşkilatlar genel olarak kadılık ve vakıf müessesesi ile mahalle ve lonca teşkilatlarıdır ve aşağıda incelemektedir (Akyol, 2012:22).

3.1.1.1.1. Kadılık Müessesesi

Tanzimat öncesi yerel birimler Arap-İslam geleneğine uygun olarak oluşturulduğundan; belediye, hükümet ve yargı işleri kadı tarafından yerine getirilmiştir. Söz konusu belediye faaliyetleri daha ziyade günümüz belediyelerince (zabıtalar tarafından) yerine getirilen kolluk (denetim ve narh) görevleridir. Kadı, Tanzimat öncesi dönemde adli, beledi ve mülki fonksiyonları yürüten bir kişidir. Kadı sadece şehrin değil, şehir civarındaki köy ve nahiyelerin de mülki amiri ve yargıcı idi, sözü edilen alan onun kaza dairesiydi. Merkez bürokrasisinin üyesi olan kadı belirli bir süre için tayin edildiği bu bölgede; yargının, kolluk işlerinin, mali görevlerin ve şehir yönetiminin sorumluluğunu yürütüyordu (Arslan, 2009:7).

Osmanlı yönetiminde; adli, mülki ve beledi fonksiyonlar birbirinden ayrılmamıştı. Bu fonksiyonları yürüten kadının, naibi ve imam dışında subaşı ve muhtesip gibi yardımcıları da bulunmaktaydı. Subaşı, şehrin güvenliğinden sorumlu emniyet amiriydi. Muhtesip ise kadının belediye hizmetlerinden sorumlu yardımcısıydı. Muhtesibin görevi, bazı temel tüketim maddelerine narh koymak, bunları denetlemek, çarşı ve pazar işlerine nezaret etmek, tartı ve ölçü aletlerini kontrol etmek, gıda maddelerinin üretildiği ve satıldığı

dükkân ve işletmeleri denetlemek gibi bugünkü belediye zabıtasının yerine getirdiği işlerdi (Ünal, 2012:242).

Kadılık kurumu İslam medeniyetine özgü bir kurumdur, Osmanlı Devleti'nde en geniş haline ulaşmıştır. Kadılık kurumu, Osmanlı Devlet yönetiminin temelini meydana getirmiştir. Osmanlı şehir yönetiminde, adli, idari ve beledi işlevler birbirinden ayrılmamıştı ve bu görevleri kadı yerine getirmekteydi. Kazanın başı olan kadı, hem şer'i ve idari yargının başı, hem belediye başkanı, hem de merkezi yönetimin temsilcisiydi. Aynı zamanda, yerel ve beledi konularda birtakım kurallar koyarak, uygulamada kanun ve nizamların bıraktığı boşlukları da doldurmaktaydı. Kadının görevlerini yerine getirirken subaşı, naib, imam, muhtesip, çöplük subaşçısı ve mimarbaşı gibi yardımcıları bulunmaktaydı. Kısacası kadılar belirli sürelerle tayin edildikleri idari birimlerde, yürütmeyle ilgili birçok görevi yerine getiren ve devletin doğrudan doğruya kendisi ile muhatap olduğu, günümüzde belediyeler tarafından yerine getirilen birçok görevi ifa eden birer yerel yönetici görünümündeydi (Dryanova, 2013:39-40).

3.1.1.1.2. Vakıf Müessesesi

Osmanlı'da şehir hizmetlerinin yürütülmesinde, kadılık kurumunun yanında vakıfların da önemli bir rolü bulunmaktaydı. Osmanlı toplumunda okul, kütüphane, hastane, sebil, aşevi, misafirhane, yurt ve sosyal yardım gibi hizmetler vakıflar tarafından yürütülmekteydi ve belediye hizmetleri tümüyle vakıf esasına dayanmaktaydı. Vakıflar, modern anlamda belediyelerin kurulmasından sonra da bazı yerel hizmetleri günümüze dek yürütmeye devam etmiştir (Gül, 2015:11-12).

Vakıflar, belirli bir malın kamu yararına yönelik hizmet ya da hizmetlerde sürekli olarak kullanılması için padişahın ve ailesinin yanı sıra varlıklı kişilerin mallarını hayır amacıyla bağışlaması sonucunda doğmuştur. Geçmişte belediye ve bayındırlık ile ilgili hizmetlerin önemli bir kısmı vakıflar tarafından üstlenilmiştir. Camiler, mescitler, medreseler, imaretler, hamamlar, çeşmeler, köprüler, hanlar, kervansaraylar ve benzeri yapıların tümü vakıf eserleriydi. Bununla birlikte, bazı şehircilik hizmetlerinin yanı sıra su ve kanalizasyon hizmetleri de vakıflar tarafından sunulmuştur (Dryanova, 2013:40).

Osmanlı Devleti'nde vakıf kurumunun yaygınlığının ve başarısının altında yatan temel unsur, bir yandan insanların kişisel kaygılarına cevap veren, öte yandan kamusal hizmetlerin yürütülmesine imkân sağlayan bir düzenin aynı kurum aracılığıyla gerçekleştirilebilmesidir. Bu bakımdan vakıflar, Osmanlı Devleti'nde önemli bir müessese olmuş toplumsal hayatta etkin bir rol oynamışlardır. Toplumsal ve ekonomik hayatın en önemli kurumlarından biri olan vakıflara, şehircilik ve şehir yönetimi açısından bakıldığında, vakıfların Osmanlı şehirlerinin can damarlarını teşkil ettiği söylenebilir (Akyol, 2012:25). Osmanlı İmparatorluğu devrinde pek büyük bir inkişafa mazhar olan vakıflar sayesinde bir adam vakıf bir evde doğar, vakıf bir beşikte uyur, vakıf mallardan yer ve içer, vakıf kitaplardan okur, vakıf bir mektepte hocalık eder; vakıf idaresinden ücretini alır ve öldüğü zaman kendisi vakıf bir tabuta konur ve vakıf bir mezarlığa gömülürdü. Bu suretle beşeri hayatın bütün icaplarını ve ihtiyaçlarını vakıf mallarla temine pek ala imkân vardı (Akyol, 2012:26).

3.1.1.1.3. Mahalle Teşkilatı

Mahalle teşkilatı, Osmanlı geleneğinden gelen ve bu özellikleriyle Cumhuriyet dönemine aktarılan Osmanlı idari yönetiminde önemli bir yere sahip olan bir kurumdur (Akyol, 2012:26). Mahallenin herkes tarafından kabul edilen bir tanımı olmamakla birlikte sözlük ve diğer referanslarda, bir kentin ya da kasabanın belli sınırlarla ayrılmış, kendi başına yaşama imkânları olan en küçük yerleşme yeri olarak tanımlanmaktadır (Dryanova, 2013:41). Mahallenin ayrıca sosyal ve kültürel bir niteliğe sahip olduğu da bilinmektedir. Bu yönüyle mahalle teşkilatı Osmanlı yönetiminde çok fonksiyonlu bir yapıya sahiptir. Osmanlı İmparatorluğu'nda şehirlerin temel birimi olan "mahallenin" en belirgin özelliklerinden biri de aynı inanış ve geleneklere sahip insanların bir araya gelerek oluşturmasıdır (Akyol, 2012:26).

Osmanlı döneminde mahalle, idari veya mali bir kurum olarak kalmamış, aynı zamanda kendi örgütlenmesine sahip bir yapı olarak da karşımıza çıkmıştır. Osmanlı mahallesinin idaresinden ya da temsilinden sorumlu çeşitli kimseler bulunuyordu. Bunların başında mahalle imamları gelmektedir. Mahalle imamları yalnızca mahalle mescidinde dini lider olmakla kalmayıp bu birimin idari temsilcilerindendir. Bunun yanı sıra imamlar, vergilerin toplanmasından ya da mahalleyi mahkeme önünde savunmaktan sorumluydular. Toplumsal gereksinmelerin ve kentsel hizmetlerin karşılanması amacıyla kurulmuş olan

“Avarız Akçesi Vakfı”, mahalle yöneticilerinden seçilen idare heyeti tarafından yönetilmiştir. Osmanlı devletindeki bu kurum, sosyal açıdan mahalle teşkilatında bütünleşmenin olduğunu göstermektedir. (Akyol, 2012:27).

3.1.1.1.4. Lonca Teşkilatı

Osmanlı’da şehir hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu bir diğer kurum ise lonca teşkilatıydı. Loncalar, hiyerarşik bir yapıda örgütlenmiş esnaf birlikleri olup bir bakıma günümüz yerel sivil toplum örgütlerine benziyorlardı (Ünal, 2012:243). Temel özellikleri ise ilgili oldukları mesleki alanın düzenli işleyişini sağlamaktı. Loncalar, üyelerin mesleki etkinliklerini denetlemek ve üyeler arasındaki anlaşmazlıkları çözümlemek yanı sıra merkezi yönetimle halk arasında aracılık rolü oynamışlar, hükümet emirlerini halka aktarmışlar ve bunlara uyulup uyulmadığını izlemişlerdir. Bununla birlikte, merkezi yönetimin taşra temsilcilerine de yardımcı olmuşlardır (Gül, 2015:12).

Loncanın başında bulunan “esnaf şeyhi” veya “esnaf kethüdası”, esnaf tarafından seçildikten sonra kadı tarafından sicile kaydedilirdi. Loncalar, çarşılardaki ekonomik hayatı ellerinde tutarken aynı zamanda bazı yerel hizmetleri de yürütmeleri bakımından şehirdeki önemli beledi aktörlerden biri konumundaydı. Üretim, tüketim ve piyasa kavramlarının kontrolünü ellerinde tutan meslek kuruluşları vazifesindeydiler. Loncaların başlıca görevleri; lonca üyelerinin mesleki faaliyetlerini düzenlemek (kalite kontrol, fiyatların saptanması vb.) ve lonca şeyhleri vasıtasıyla merkezi idare ile halk arasında aracılık rolü yapmaktı. Böylece hem kendi teşkilatlanmalarının gereği olarak lonca üyeleri arasında düzeni sağlıyor, hem de merkezi idarenin taşra teşkilatı olarak görev yapıyorlardı (Dryanova, 2013:40-41).

Kısaca belirtmemiz gerekirse, Osmanlı Devleti’ndeki şehirler Tanzimat Dönemine kadar kadılar, vakıflar, loncalar ve mahallelerin faaliyetleri ile ortak gereksinimlerin karşılandığı yerleşim birimleri olmuşlardır. Fakat söz konusu kuruluşların ayrı bütçeleri, karar organları ve personeli olmadığından bu dönemde modern anlamda mahalli idare teşkilatı var olduğu söylenemez. Modern anlamda yerel yönetimlere temel sayılacak gelişmeler Tanzimat sonrası dönemde gerçekleşmiştir (Akyol, 2012:30).

3.1.1.2. Tanzimat ve Tanzimat Sonrası Dönem Yerel Yönetimleri

3.1.1.2.1. Belediyeler

Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 1854-1856 Kırım Savaşı yıllarında, ilk belediye idaresinin kurulması çalışmaları, Batı ülkeleri ile artan ilişkiler sonucunda başlamıştır. Osmanlı Devleti'nde ilk modern belediye yönetiminin kurulması Kırım Savaşı zamanında müttefik etkisiyle olmuştur. Bunun nedeni, o dönemde İstanbul'da yüz binin üzerinde yabancının yaşaması ve Avrupalı Devletlerin, bu uyrukların modern, bakımlı, temiz bir şehirde yaşamalarını istemeleriydi. Dolayısıyla Tanzimat'ı izleyen yıllarda Batı ülkeleri ile artan temas sonucunda, Fransız komün idarelerinden örnek alınarak 1855 yılında İstanbul'da ilk kez belediye kuruluşu denemesine girilmiştir (Çiçek, 2014:57). Kurulan belediyenin (Şehremaneti) karar ve yürütme organları; Şehremini ve Şehir Meclisi'nden oluşmaktaydı. İhtisap Nezaretini ortadan kaldıran Şehremaneti'nin şehrin zorunlu ihtiyaç maddelerinin sağlanmasını organize etmek, narh koymak ve uygulatmak, yol ve kaldırım yaptırıp onartmak, temizlik işleri ve esnafın kontrolü gibi görevleri bulunmaktaydı. Dolayısıyla, Şehremaneti, o dönem için önemli sayılabilecek, Batılı ülkelerdeki komünlerin üstlendikleri benzer görevleri yapmak üzere oluşturulmuştur (Ünal, 2011:243). Belediye örgütünün tüm İstanbul'a yaygınlaştırılması 1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile sağlanmış ve İstanbul Şehremini iki düzeyli federatif bir yapı niteliğine bürünmüştür. Alt düzeyde, Altıncı Daire-i Belediye Modeline benzer şekilde, çeşitli semtlerin yerel yönetimlerinden sorumlu 14 tane Belediye Dairesi yer alıyordu. Üst düzeyde ise, Şehremini ve Şehremaneti Meclisi'nin yanı sıra Şehremini başkanlığında toplanan, 14 Belediye Dairesi'nin Başkanlarından ve her biri Meclis Azaları arasından seçilip gönderilen temsilcilerden oluşan Cemiyet-i Umumiye bulunuyordu. İstanbul dışındaki taşra bölgelerinde, modern belediye örgütlenmesinin başlangıcı 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile gerçekleşmiştir. 1870 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile de onaylanan söz konusu Nizamname ile Vilayet, Sancak ve Kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştür. Belediye'nin atama ile göreve gelen bir Belediye Reisi ve seçilmiş üyelerden kurulu Belediye Meclisi bulunacaktı. Osmanlı Devleti'ndeki tüm bu çalışmalara rağmen, birçok kazada belediye teşkilatının kurulaması hususunda başarı sağlanamamıştır (Ünal, 2011: 244).

1876 Anayasası ise gerek İstanbul'da gerekse taşrada kurulacak belediyelerin seçimle iş başına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini, söz konusu belediyelerin kuruluş, görev ve meclis üyelerinin seçimine dair usullerin kanunla belirtilmesini öngörmüştür. 1876'da hazırlanan Vilayet Belediye Kanunu ile her vilayet ve kasabada birer belediye teşkilatı kurulması hedeflenmiştir. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu, 1876 tarihli Vilayet Belediye Kanunu'na ek olarak İstanbul'daki büyük sorunlara çözüm bulabilmek amacıyla çıkarılmıştır. Daha sonra 1912 yılında Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ile belediye daireleri kaldırılarak yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Bu yapı 1930 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. Osmanlı belediyeciliği genel anlamda bir yerel yönetim sistemini uygulamaktan çok şehrin hizmetlerinin yürütülmesinde kurumsallaşan bir yapı olarak faaliyet göstermiştir. Osmanlıda merkeziyetçi devlet felsefesi hâkim olduğu için bu kurumlar şehir hizmetlerinin yürütülmesinden öte, yerel komünal özelliklere sahip olamamıştır (Çiçek, 2014:58).

3.1.1.2.2. İl Özel İdareleri

Yerel yönetim birimlerinden biri olan il özel idareleri ise 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra gelişmeye başlamıştır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile valinin başkanlık ettiği il genel yönetiminin yanında her sancaktan seçilen dörder üyeden oluşan İl Genel Meclisinin bulunduğu bir İl Özel İdaresi de kurulmuştur (Çiçek, 2014:58). 1870'de çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile İl Özel İdarelerinin yapısı korumuş, bunun yanı sıra, Meclis-i Umumi'nin (İl Genel Meclisi) görev alanını genişletmiştir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat ile 1913'ten itibaren İl Özel İdareleri düzenlenmiştir. 1913 tarihli (İllerin Genel İdaresine İlişkin Geçici Kanun'un) ilk 74 Maddesi, illerin genel yönetimini düzenlemiş, 74. Maddeden sonra gelen maddeler ise İl Özel İdarelerini ele almıştır. Bu geçici Yasanın yerini almak için hazırlanan ve 1987'de yürürlüğe giren 3360 Sayılı Yasa bazı yeni hükümler getirmiş, kimi maddelerde değişiklik yapılmışsa da geçici yasanın temel hükümlerine dokunulmamıştır. İl Özel İdareleri ile ilgili esaslı ve köklü değişiklikler 5302 sayılı İl Özel İdare Kanunu ile gerçekleştirilmiştir (Ünal, 2011: 245).

3.1.1.2.3. Köy İdareleri

İl Özel İdareleri ve Belediyeler, Türk siyaset hayatına Tanzimat'tan sonraki reform hareketleri çerçevesinde Fransız yönetim sisteminden ödünç alınarak girdiyse de köy idareleri, Türk toplumunun siyasi, sosyal ve idari gereksinmelerinin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Köy idareleri, Türk yerel yönetimleri içerisinde Tanzimat'tan önce ortaya çıkan ilk yerel yönetim birimleridir. Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren geleneksel toplu yaşam bilincinin sonucunda ortaya çıkmış ve zamanla kurumsallaşmış en alt düzeydeki yerel yönetim birimi olarak, günümüze kadar varlıklarını sürdürmüştür (Ünal, 2011:245). Merkezi yönetim, köyler için yasal düzenlemeler oluşturarak, kırsal kesimlerde güvenliği sağlanmayı ve vergilerin düzenli şekilde toplanmasını amaçlamıştır. Bu kapsamda, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi öncelikle köyleri ele almıştır (Çiçek, 2014:58). Köy idareleri, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile birlikte bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiş, söz konusu İdarelerin görev, yetki ve karar organları gibi hususlar ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile yeniden düzenlenmiştir. Bu Nizamnameye göre, vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler de köylere ayrılmıştır. Böylece köylerin ilk kademe mercii kaza yerine nahiyeler olmuştur. Muhtarlar ile ihtiyar meclislerinin yetki ve görevleri genişletilmiştir. 1864 ve 1874 tarihli Nizamnamelerde, köy muhtarları ve ihtiyar meclisleri için belirtilen görev ve yetkiler, büyük ölçüde mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri içinde geçerli olmuştur. Köy ve mahalle muhtarlıklarının sahip olduğu bu görev ve yetkiler, 1913 tarihine kadar devam etmiştir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile 1864 tarihli Vilayet ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnameleri yürürlükten kaldırmıştır. Böylece köy idareleri bugün de yürürlükte bulunan 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu çıkartılana kadar yasal dayanaktan yoksun olarak hükümetin izniyle faaliyetlerini sürdürmüştür (Ünal, 2011: 245).

Türk yerel yönetimlerinin, ortaya çıkışları ve tarihi süreç içerisinde geçirdikleri evreler incelendiğinde Batıda olduğu gibi, merkezi yönetimlerle bir güç mücadelesi içine girerek ortaya çıkmadıkları anlaşılmaktadır. Öte yandan, Batıdaki yerel yönetimlerin, merkezi yönetimler kadar eski oldukları ve hatta bazı ülkelerde merkezi yönetimlerden daha önce kuruldukları görülmektedir. Dolayısıyla, Batılı ülkelerdeki yerel yönetimler, merkezi yönetimler tarafından oluşturulan, bir diğer deyişle merkezi yönetimlerin birer lütfu olarak ortaya çıkmış yönetim birimleri olmadıkları anlaşılmaktadır (Ünal, 2011: 245-246).

3.1.2. Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetimleri:

Osmanlı dönemindeki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyetin ilan edilmesiyle beraber hiçbir değişikliğe uğramadan aynı şekilde devam etmiştir. Cumhuriyet döneminde, merkezi yönetim, yerel yönetimleri kendi politikalarına yardımcı ve destek verici kuruluşlar olarak görmüştür. Cumhuriyetin ilanından beri ülkenin birliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girer düşüncesiyle yerel yönetimlere idari ve mali anlamda özerklik sağlanması hususunda temkinli davranılmıştır (Çiçek, 2014:59). Günümüzde yerel yönetim denildiğinde, kamu tüzel kişiliğine ve seçimle işbaşına gelen karar organlarına sahip kuruluşlar anlaşılmaktadır. Batı'da bu niteliklere sahip yerel yönetimler, 1789 Fransız Devrimi'nden sonra kurulmaya başlarken, Türkiye'deki muadilleri çağdaş anlamda, Cumhuriyet Dönemi'nin ilk yıllarında kurulmaya başlanmış ve yerel yönetimlere ilişkin temel kanunlar bu dönemde kabul edilmiştir. Cumhuriyet'in kuruluş yıllarının özel koşulları ile devrimleri yurt geneline yayıp benimsetme ve kökleştirme amacı; Cumhuriyet'in devletçilik ilkesi uyarınca devletin örgütlenme, görevler üstlenme ve hizmet yapma çabalarında merkeziyetçiliğe ağırlık verilmesini zorunlu kılmıştır. Bu nedenle, çıkarılan yasalar ve kurulan örgütlerle bir yandan yerel yönetimlerin görevleri kademeli bir şekilde merkezi yönetime aktarılırken, öte yandan mali kaynaklarının ihmal edilmesi nedeniyle yerel yönetimler zamanla güçsüz bırakılmıştır (Türkoğlu, 2009: 72-73).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler konusunda yapılan ilk düzenleme köylerle ilgili olmuştur. Bugün halen yürürlükte olan 442 sayılı Köy Kanunu, 1924 yılında kabul edilmiştir. Köyler, Osmanlı Devleti'nden bu yana toplumumuzda bağımsız birim olarak yer almışlardır. Osmanlı döneminde yürürlüğe giren, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi, 13.03.1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet-i Kanun-u Muvakkat" ile yürürlükten kaldırıldığı için köy idareleri, Cumhuriyet döneminde 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu'na kadar yasal dayanaktan yoksun kalmıştır. Bir köyün kurulması ve tüzel kişilik kazanması, görev ve yetkileri ile mali yapıları bugün de 1924'te çıkarılan Köy Kanunu'na göre işlemektedir (Gül, 2015:17).

1870 yılında çıkarılmış olan "İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi", İl Özel İdarelerinin bugünkü yapısının yasal dayanağını hazırlanmış olup, 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı" ise, 1913'ten itibaren kapsamlı bir şekilde ilk 74 Maddesi ile İl Özel İdaresinin temel esaslarını düzenlemiştir. İl Özel İdarelerinin işleyiş

esaslarını da ortaya koyan kanun, geçici bir yasa olmasına rağmen 1987'deki 3360 Sayılı Yasa ile belli başlı değişikliklere tabii tutulmuştur. 1987'de 3360 sayılı yasayla İl Özel İdare Yasası'nda değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikle, İl Özel İdarelerinin görevli oldukları mahalli müşterek ihtiyaçların kapsam ve sınırının belirlenmesi Bakanlar Kurulu'na bırakılmış ancak açılan bir dava üzerine Anayasa Mahkemesi 3360 sayılı Kanunun üç maddesini iptal etmiştir (Ökmen & Elma 26-27).

Yerel yönetim kuruluşları içinde en önemlisi belediyelerdir. Türkiye'de nüfusun önemli bir kısmı belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Belediyeler vatandaşların ihtiyaçlarına cevap verebilecek vatandaşa en yakın kamu kuruluşlarıdır. Belediyeler, Cumhuriyet döneminde 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye yasası ile yönetilmiştir. Özellikle 1946 yılından sonra belediyelerin kurulması hız kazanmıştır. Bunda liberalizmin önem kazanmasının etkisi vardır. Ancak kurulan belediyeler ihtiyaçlara yeterince cevap verememişlerdir. 1930 tarihli yasa, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Yasası ile değiştirilmiştir. Günümüzde belediyeler bu yeni yasaya göre yönetilmektedir. Bu yasada, Belediye, "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi "olarak tanımlanmıştır (Gül, 2015:16).

Yerel yönetimler alanında yapılan ciddi atılımlar arasında; 1984'te Büyükşehir Belediyelerinin kurulması (3030 sayılı kanun), 1980 sonrası Belediye gelirlerinde artış öngören yasal düzenlemeler, 1987 tarihli İl Özel İdaresi (3360 sayılı kanun) ve en son bu kanunların yerini alan 2004'te ve 2005'te yapılan düzenlemeler gösterilebilir. Belediyeler alanında önce 2004'te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ancak kanun şekil bakımından Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle iptal edilmiş aynı düzenlemeler bu kez 2005'te 5393 sayılı kanunla kabul edilmiştir. Şu an belediyelerin tabi olduğu yasa 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Yasasıdır (Çiçek, 2014:59).

İl Özel İdareleri için ise 2005'te yapılan 5302 sayılı kanun 1987'de çıkarılmış olan İl Özel İdaresi Kanunu'nun (3360 sayılı kanun) yerini almıştır. Yine 1984 yılında çıkarılan, büyükşehir belediyelerinin yasal güvenceye kavuştuğu Büyükşehir Belediye Kanunu (3030 sayılı kanun), 2004 çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile değiştirilmiştir. Bunu takiben 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı 14 ilde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun şu an yürürlüktedir. Kısaca ifade

etmek gerekirse İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Büyükşehir Belediyeleri alanındaki düzenlemeler 2004, 2005 ve 2012 yıllarında yenilenmiştir. Yapılan düzenlemelerde yenilik olarak nitelendirilen hükümler getirmiştir; ancak yerel yönetimler olarak dikkate alındığında belediyeleri esas alan reformlar yapıldığı dikkatleri çekmektedir (Çiçek, 2014:59-60).

3.2. Türkiye'de Yerel Yönetim Yapısı

3.2.1. Büyükşehir Belediyeleri

Türkiye, büyükşehir belediyeciliği konusundaki ilk adımını 1984 yılında atmış, önce 195 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" çıkarılmış, sonrasında ise 09.07.1984 tarihli ve 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" yürürlüğe girmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan kentleri büyükşehir olarak tanımlamış; BŞB ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli bir anakent yapısı öngörmüştür. 1984 yılında gerçekleştirilen yerel seçimler ile bu düzenlemelere paralel uygulamalar ilk defa İstanbul, Ankara ve İzmir'de hayata geçirilmiştir. Daha sonra büyükşehir dizgesinin ikinci kuşağı 1986 yılında Adana ile üçüncü kuşağı 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya ile ve dördüncü kuşağı ise 1988 yılında Kayseri ile gerçekleşmiştir. Böylece Türkiye'deki BŞB sayısı sekize yükselmiştir (Adıgüzel, 2012:158). 10.07.2004 tarihinde kabul edilen ve 23.07.2004 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ile Türkiye'deki mevcut belediye sistematiğine geçilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun temel amacı, "büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek ve BŞB tarafından sunulan hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak" olarak belirlenmiştir (Ökmen & Elma, 2013:41-42).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun aksine, bir nüfus ölçütü belirleyerek "belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürebilir" hükmünü benimsemiştir (Ökmen & Elma, 2013:42). 2012 yılının Kasım ayında çıkarılan

6360 sayılı Kanun ile Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Bu durum, aynı zamanda büyükşehir belediyesi kurma şartlarının da değiştiği anlamına gelmektedir. 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi kurulmasını kolaylaştırmıştır. Günümüzde, sadece bir ilin nüfusuna bakılarak, eğer o ilin nüfusu 750000'i aşıyorsa büyükşehir belediyesi kurulabilmektedir. Nitekim bu şartı sağladığı tespit edilen Ordu'da 6360 sayılı Kanunun üzerinden bir yıl geçmeden (2013 yılında) büyükşehir belediyesi kurulmuştur (Şahin, 2015:160).

6360 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyeleri ancak kanunla kurulabilmektedir. Artık bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için o yerin fiziki yerleşim durumu, ekonomik gelişmişlik düzeyi, belediye sınırı ve o sınıra belirli bir uzaklıkta yer alan nüfus gibi ölçütler dikkate alınmamaktadır. Bu düzenlemelerin doğal bir sonucu olarak büyükşehir belediyesi olan yerlerde 6360 sayılı Kanunla başka değişikliklere de gidilmiştir:

- İl özel idareleri kaldırılmıştır.
- Belde belediyeleri kapatılmış, bağlı olduğu ilçe belediyesinin mahallesi haline getirilmiştir.
- Köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış, bağlı olduğu ilçe belediyesinin mahallesi haline getirilmiştir (Şahin, 2015:161).

3.2.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun, büyükşehir belediye yönetiminin görev ve yetkilerini, alan ve konu olarak genişletmiştir. İstanbul ve Kocaeli'nde, büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olmuştur. Diğer büyükşehirlerde ise; mevcut valilik binası merkez kabul edilmek şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olanlarda yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olanlarda yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı, büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturmaktadır. Ayrıca, büyükşehir belediyesinin sınırları çevresindeki belediye ve

köylerin, büyükşehir belediyesine katılmalarını da kolaylaştırılmıştır. Böylece belediyelerin ölçek bakımından büyütülmesi amaçlanmıştır (Eryılmaz, 2011:179). Büyükşehir Belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları, Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7. Maddesinde kısaca aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

- Büyükşehir belediyesinin stratejik planını ve bütçesini hazırlamak,
- İmar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak,
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak,
- Katı atık yönetim planını yapmak, katı atıklara ve hafriyata ilişkin hizmetleri yerine getirmek,
- Terminal, otopark, her çeşit toptancı halleri ve mezbahaları yapmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,
- Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden parklar, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,
- Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak ve toplu taşıma, ulaşım, mezarlık, zabıta, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek,
- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık ekipleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, gibi görevleri bulunmaktadır (Türkoğlu, 2009:122).

Büyükşehir belediyelerinin görevleri, kanunda tek tek sayılarak "liste" yolu ile belirlenmiş ve bu görevler dışında kalanlar ilçe ve ilk kademe belediyelerine bırakılmıştır. Ayrıca büyükşehir belediyesi alt yapı hizmetlerinin ve kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesi amacıyla koordinasyon merkezleri oluşturabilmektedir. Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır. Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir (Türkoğlu, 2009:122-123).

3.2.1.2. Büyükşehir Belediyelerinin Organları

Büyükşehir belediyelerinin organları, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na göre büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır (Türkoğlu, 2009:119).

3.2.1.2.1. Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir (Özer & Akçakaya, 2014:119-120). Büyükşehir belediye başkan vekili, Belediye Kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye başkanına vekillik yapamazlar (Dryanova, 2013:83). Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz. Büyükşehir belediye başkanlarının önemli bazı görevleri aşağıdaki şekilde belirtilebilir:

- Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- Büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak,
- Büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak,
- Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerim izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak,
- Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek ve
- Gerektiğinde bizzat nikâh kıymaktır.

Belediye Kanunundaki hükümler saklı kalmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay kararıyla son verilir (Özer & Akçakaya, 2014:119-120).

3.2.1.2.2. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu'nda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları da büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir (Türkoğlu, 2009:120). Meclis, her ayın ikinci haftası önceden belirlenen gün ve yerde toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Bütçe sürecine denk gelen meclis toplantı süresi en çok 20 gün iken, diğer toplantıların süresi en çok 5 gündür. Olağan toplantı yeri dışında toplanılacaksa önceden başkanca bilgi verilir. Normal belediyelerdeki uygulama ile aynıdır (Karakılçık 2016:190).

Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içerisinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üyelerinin salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilir. İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idari yargı merciine başvurabilir (Türkoğlu, 2009:120).

Büyükşehir belediye meclisi, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ve imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe

komisyonu, eğitim, kültür, ulaşım, gençlik ve spor komisyonu zorunlu olmak üzere ihtisas komisyonları kuracaklardır. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır. Komisyon raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek maliyet bedeli karşılığında verilir (Türkoğlu, 2009:120-121).

3.2.1.2.3. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Belediye encümeni; seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşmaktadır (Türkoğlu, 2009:121). Encümen büyükşehir belediyesinin günlük icraatını ve meclisin aldığı kararları yürütür (Gözler & Kaplan, 2013:91). Büyükşehir belediyesi encümen toplantılarına belediye başkanı başkanlık eder. Belediye başkanının katılamadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder. Büyükşehir belediyelerinde, belediye başkan yardımcısı mevkii bulunmamaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, Büyükşehir belediye encümeni görevleriyle ilgili herhangi bir hüküm içermemektedir. Büyükşehir belediye encümeni, 5393 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla belirtilmiş encümen görevlerini yürütmektedir (Tileuberdi, 2014:77).

3.2.2. Belediyeler

Modern belediyeciliğin temelleri, Erken Cumhuriyet Dönemi'nde çıkarılan (1930) "1580 sayılı Belediye Kanunu" ile (Ökmen & Elma, 2013:32) atılmıştır. Bu kanun, 03.07.2005 tarihinde kabul edilen ve 13.07.2005 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren "5393 sayılı Belediye Kanunu" ile değiştirilmiştir. Belediye teşkilatının organik kanunu olma özelliğindeki "1580 sayılı Belediye Kanunu" 1980 Darbesi sonrasında önemli değişikliklere uğramıştır. Mevcut belediye sistematiği, 59.Hükümet tarafından 03.07.2005 tarihinde kabul edilen "5393 sayılı Belediye Kanunu" ile mevcut yapısına bürünmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanunun 3. Maddesi, belediyeyi "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tarif

etmektedir. Yine aynı kanun uyarınca, 1580 sayılı kanun kapsamında belirtilen belediye kurulması için gerekli olan nüfus sayısı (2000 kişi) değiştirilerek, nüfusu 5000 ve üzeri olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceği ifade edilmiş ve il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu hale getirilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin tesis edilmelerini kanunlara uygun şekilde temel ilkelere bağlamıştır. Buna göre; kurulacak yeni belediyeler, diğer belediye merkezlerine en az beş kilometre uzaklıkta ve nüfusu en az 5000 olma şartı ile İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle kurulmakta ve belediyeler tüzel kişiliklerini nüfusları 5000'den aşağı düşerse kanunen kaybetmektedir (Ökmen & Elma, 2013:33).

3.2.2.1. Belediyelerin Görevleri

Belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesi, ülkeler bakımından farklılık göstermektedir. Belediyelerin görev ve yetkilerinin belirlenmesinde başlıca üç ilkeden söz edilmektedir. Birincisi, "genel yetki ilkesi", ikincisi "yetki ilkesi" ve üçüncüsü "liste ilkesidir" (Keleş, 2000: 214).

Genel yetki ilkesine göre belediyeler, kanunların yasaklamadığı ya da başka yönetim birimlerine bırakılmamış olan bütün yerel hizmetleri yürütmeye yetkilidirler. Almanya ve Hollanda'da bu ilke uygulanmaktadır. Yetki ilkesine (ultra vires) göre ise belediyeler, ancak yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda faaliyet gösterirler. Belediyeler, yasaların yasaklamadığı alanlarda hizmet yürütmekle yetkili değildir. İngilizler bu ilkeyi benimsemişlerdir (Eryılmaz, 2011:169). Liste ilkesine göre ise belediyelerin yetki ve görevlerini kanunlar liste halinde teker teker saymaktadır. Buna "tadadi" (sayma) usul de denilmektedir. Yürürlükten kaldırılmış bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu belediyelerin yetki ve görevlerini, büyük ölçüde bu ilkeye göre belirlemiş; az da olsa "genel yetki" ilkesine de yer vermiştir. Yeni Belediye Kanunu ise, yukarıda belirtildiği üzere, "yetki" ve "genel yetki" ilkelerini benimsemiştir.

Belediyelerin görev ve sorumlulukları, ana başlıklar olarak şu alanlarda toplanmaktadır:

- Stratejik planlama, imar, ruhsat ve denetim, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; toplu taşıma ve şehir içi trafik,

- Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım; gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri,
- Evlendirme, defin ve mezarlıklar,
- Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri,
- Gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin ruhsatlandırılması ve denetimi,
- Devlete ait her derecedeki okul binalarının yapım, bakım, onarım ve her türlü malzeme ihtiyaçlarını karşılama,
- Sağlıkla ilgili her türlü tesis açma ve işletme,
- Kültür ve tabiat varlıkları, tarihi doku ve kent tarihiyle ilgili mekânlar ve işlevlerin korunması, bakımı ve onarımı,
- Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, yat limanı ve mezbaha hizmetleri.

Görüldüğü gibi Belediye Kanunu'nun öngördüğü görevler, çok geniş kapsamlıdır. Bu görevler, "beşikten mezara" kadar belde halkının hemen hemen tüm ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlamaktadır (Eryılmaz, 2011:170).

3.2.2.2. Belediyelerin Organları

Belediye tüzel kişiliğinin, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Bunlardan belediye meclisi ve belediye encümeni karar ve müzakere organı, belediye başkanı ise, yürütme organıdır. 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak belediyelerin organlarının seçimle işbaşına gelmesi hususunu anayasal güvence altına almıştır (Türkoğlu, 2009:85).

3.2.2.2.1. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı ve temsilcisi aynı zamanda da yürütme organıdır. Belediye başkanı, halk tarafından çoğunluk usulü ile beş yıl için seçilmektedir.

Belediye başkanları, 1963 yılına kadar belediye meclisleri tarafından seçilirken, 1963 yılından itibaren tek dereceli olarak halk tarafından seçilmeye başlanmıştır (İnaç & Ünal, 2015:8). Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (Özer & Akçakaya, 2014:211).

Belediye başkanının bazı önemli görev ve yetkileri şunlardır:

- Belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek,
- Belediyenin hak ve menfaatlerini korumak,
- Belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek,
- Belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak,
- Bu stratejilere uygun olarak bütçeyi,
- Belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak,
- İzlemek ve değerlendirmek,
- Bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- Meclise ve encümene başkanlık etmek,
- Bütçeyi uygulamak,
- Belediye personelini atamak.

Belediye başkanı, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plânı ve programı ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve yılbaşından önce de yıllık performans programı hazırlayıp belediye meclisine sunar. Stratejik plân, varsa üniversiteler ve meslek odaları ile konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşleri alınarak hazırlanır ve belediye meclisi tarafından kabul edildikten sonra yürürlüğe girer. Nüfusu 50000'in altında olan belediyelerde stratejik plân yapılması zorunlu değildir. Stratejik plân ve performans programı bütçenin hazırlanmasına esas teşkil eder ve belediye meclisinde bütçeden önce görüşülerek kabul edilir (Özer & Akçakaya, 2014:211).

3.2.2.2.2. Belediye Meclisi

Belediyenin karar organı olan belediye meclisi, Belediye Kanunu'nun 17. Maddesi uyarınca 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre belde halkı tarafından nispi temsil esasına dayanarak beş yılda bir seçilen üyelerden oluşmaktadır. Belediye meclisi, "belediye tüzel kişiliğinin bir tür parlâmentosu, dolayısıyla genel karar organıdır" (İnaç & Ünal, 2015:9). Nüfusu 10.000'e kadar olan yerler için 9, 10.000'den 20.000'e kadar olan yerler için 11, 20.000'den 50.000'e kadar olan yerler için 15, 50.000'den 100.000'e kadar olan yerler için 25, 100.000'den 250.000'e kadar olan yerler için 31, (Karakılçık, 2016:168) 250.000'den 500.000'e kadar olan yerler için 37, 500.000'den 1.000.000'e kadar olan yerler için 45 ve 1.000.000'dan fazla olan yerler için 75 asıl ve yedek üye seçilir.

Belediye Meclisinin görev ve yetkileri Belediye Kanunu'nun 18. Maddesi aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir. Belediye Meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik planlama, yatırım ve çalışma programı ile belediye faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini kabul eder,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul eder,
- İmar planı ve il çevre planlarını görüşüp kabul eder,
- Borçlanmaya karar verir,
- Taşınmaz mal alım-satımı ve kullanımına karar verir,
- Vergi, resim ve harç konusu olmayan hizmetler için ücret tarifesi belirler,
- Şartlı bağışları kabul eder,
- İşletme kurmaya, işletmeye katılmaya veya işletmeden ayrılmaya karar verir,
- İmtiyaz verilmesini, yap-işlet-devret uygulanmasını ve özelleştirme konularını karara bağlar,
- Meclis başkanlık divanı ile encümen ve ihtisas komisyonu üyelerini seçer,
- Norm kadro bağlamında belediyenin kadrolarını ihdas ve iptal eder,
- Belediyenin çıkaracağı yönetmelikleri kabul eder,
- Meydan, cadde, park vb. tesislere ad verir, mahalle kurulmasına, kaldırılmasına veya birleştirilmesine karar verir,

- ❖ Diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına, bu birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar verir, (Karakılçık, 2016:169).
- ❖ Kardeş şehir uygulamasına, ulusal-uluslararası iş birliğine karar verir,
- ❖ Fahri hemşerilik payesi ve beratı verir,
- ❖ Belediye Başkanı ile Belediye Encümeni arasındaki olası anlaşmazlıkları çözer,
- ❖ Mücavir alanlara hizmet götürmeyi karara bağlar,
- ❖ Belediye imar programlarını görüşüp karara bağlar (Karakılçık, 2016:170).

3.2.2.2.3. Belediye Encümeni

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, il belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden oluşur. Diğer belediyelerde ise belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanın birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur (5393 sayılı Belediye Kanunu, 33.Madde). Belediye meclisi ayda bir kez toplanırken belediye encümeni haftada en az bir defa toplanır (35.Madde). Belediye encümeni, genel olarak, belediyenin günlük işlerini ve belediye meclisince alınan kararların yürütülmesi ile görevlidir. Encümenin görev ve yetkileri özel olarak Belediye Kanunun 34. Maddesinin 9 bent halinde düzenlenmiştir (Gözler & Kaplan, 2013:88).

Belediye Encümenin görev ve yetkileri Belediye Kanunu'nun 34. Maddesine göre aşağıdaki şekilde belirtilmiştir;

- ❖ Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabını inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,
- ❖ Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- ❖ Öngörülmeyen giderler ödeneğinin nereye harcanacağını tespit etmek,
- ❖ Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- ❖ Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,

- ❖ Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- ❖ Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- ❖ Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmektir (Türkoğlu, 2009:88).

3.2.3. İl Özel İdareleri

İl özel idarelerinin başlangıcı, 1840 yılında kurulan "muhassıllık meclisleri", "memleket meclisleri", "büyük meclis / küçük meclis" gibi çeşitli yapılara dayanmaktadır. İl özel idareleri, 20. yüzyıl boyunca koruyacağı yapısına temel oluşturacak halini 1864-1871 yıllarında ve son olarak 1913 yılında dönüşmüş bir yerel yönetim türüdür. Bu, bir alansal yönetimdir; yani belli bir yerleşimi değil birden fazla yerleşimi ve yerleşim olmayan boş arazileri de içine almaktadır. Belirlenen alan, Osmanlıca deyişle "vilayet", Türkçe deyişle "il" alanıdır (Güler, 2013:284). İl özel idarelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 13 Mart 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati" geçici bir kanun olmasına rağmen, Cumhuriyet Dönemi'nde de uygulanmaya devam edilmiş, 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanun ile "İl Özel İdare Kanunu" adını almıştır. Bu Kanunu ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldıran 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" ise, 04.03.2005 tarihli resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Söz konusu, Kanun'un 3. Maddesinde il özel idaresi, "il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, il genel meclisi, il encümeni ve vali gibi organları bulunan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleri" şeklinde tanımlanmaktadır. İl özel idaresinin tüzel kişiliği ilin kurulmasına dair kanunla oluşmakta, ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona ermekte ve görev alanı il sınırlarını kapsamaktadır (Türkoğlu, 2009:131).

3.2.3.1. İl Özel İdarelerinin Görevleri

İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları, mahalli müşterek nitelikte olmak koşuluyla; a) belediyeler dâhil il sınırlan içinde ve b) belediye sınırları dışında olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İl özel idaresi, il sınırı içinde olmak koşuluyla bazı görevler bakımından belediye sınırları içinde de yetkili ve sorumlu olmakta; bir kısım görevler bakımından ise, sadece belediye sınırları dışındaki alanlarda sorumluluk taşımaktadır (Eryılmaz, 2011:157).

İl özel idaresinin görev ve yetkileri ile ilgili olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il özel idaresinin görev ve sorumlulukları belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanması olarak belirtilmiş ve Kanunun 6. Maddesinde İl özel idarelerine verilmiş olan görev ve yetkiler aşağıdaki şekilde belirtilmiştir (Türkoğlu, 2009:137):

- **İl Sınırı İçindeki Görevleri**

❖ İl özel idaresinin, belediye ve köyler dâhil olmak üzere il genelindeki görev ve sorumlulukları; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, ilin çevre düzeni planı (belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç), bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtlan; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetlerdir (Eryılmaz, 2011:156).

- **Belediye Sınırlan Dışındaki Görevleri:**

❖ İl özel idareleri, belediye sınırları dışında olmak koşuluyla; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yapmakla görevli ve yetkilidir.

Ayrıca il özel idaresi, belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat verme ve denetleme yetkisine sahiptir. İl özel idaresi, kısaca, köylere yönelik hizmetlerle, belediye sınırları dışında kalan alanların alt yapı, katı atık, çevre, imar ve benzeri faaliyetlerini yürütmekle yetkili ve sorumlu kılınmıştır (Eryılmaz, 2011:157).

Bunlarla birlikte, valinin koordinasyonunda, büyük şehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte il çevre düzeni planı yapılmaktadır. İl Özel İdaresi burada sayılmış olan görevleri, merkezi yönetimin kendisine sağlamış olduğu maddi olanaklar, tespit edeceği öncelik sırası, hizmetin ivediliği ve ilgili yerin gelişmişlik düzeyine göre yerine getirmektedir (Türkoğlu, 2009:137-138).

3.2.3.2. İl Özel İdarelerinin Organları

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, il özel idarelerinin İl Genel Meclisi, İl Daimi Encümeni ve Vali olmak üzere üç organı bulunurken; İl Genel Meclisi ve İl Daimi

Encümeni karar organları, Vali ise yürütme organı olarak düşünülmüştür. 5302 sayılı yasa üçlü organ modelini muhafaza ederken, "İl Daimî Encümeni" adlı karar alıcı organın adı "İl Encümeni" olarak değiştirilmiştir. 5302 sayılı Kanuna göre, il özel idaresinin organları, İl Genel Meclisi, İl Encümeni ve Vali'dir (Ökmen & Elma, 2013:29).

3.2.3.2.1. Vali

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek; il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak gibi önemli görevleri vardır (Toksöz et al, 2009:52). 3360 sayılı eski kanuna göre merkezi yönetimin ildeki temsilcisi olan vali, aynı zamanda yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin de temsilcisi ve yürütme organıydı. Vali, il genel meclisinin ve il encümeninin başkanı olup, merkezi idare tarafından atanıyordu. Ayrıca, il özel idaresinin görevlerini, özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütmekteydi (Özer & Akçakaya, 2014:156). 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 'Vali' başlıklı üçüncü bölümünde, Vali; il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak tanımlanmaktadır (29. Madde). Özerk kuruluş statüsünde olan il özel idarelerinin yürütme organı olan valinin atama ile işbaşına gelmesi, özerklik statüsü ile bağdaşmadığı gerekçesi ile tartışılmakta ve mahalli idarelerin kendilerini yönetebilmesi ilkesi açısından konuya yaklaşıldığında valinin merkezi idare tarafından atanmasının yerel özerkliği zayıflatabileceği fikri öne sürülmektedir. Çünkü özel idarelerin başında yürütme organı olarak bulunan vali, 'il halkının temsilcisi' sıfatıyla çalışsa da varlığını ve gücünü il halkından değil merkezi yönetimden almaktadır. Merkezi idare, özel idare sistemi sayesinde, vali kanalıyla mahalli temsilcilerle ve dolayısıyla halkla ilişki kurmaktadır. Bu açıdan ele alındığında, il özel idarelerinin, valinin illerdeki pozisyonunu güçlendirdiği anlaşılmaktadır. Merkezi idare, il özel idaresinden bu şekilde yararlanmayı tercih ettiğinden ikili yapı devam etmekte ve il özel idareleri, kamuoyunun gözünde, merkezi idareye yardımcı ve bağımlı kuruluşlar olarak değerlendirilmektedir (Özer & Akçakaya, 2014:157).

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak 5302 sayılı (Ökmen & Elma, 2013:30) kanun ile atanmaktadır. Aynı kanunda valinin "il genel meclisi başkanı" olma sıfatına son verilirken, 30. Maddede valinin görev ve yetkileri ayrıntısıyla aşağıdaki şekilde düzenlemiştir:

- ❖ İl özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak, il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek,
- ❖ İl özel idaresini stratejik plana göre yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak ve bu stratejiler doğrultusunda bütçeyi, il özel idaresinin faaliyetlerini ve personelin performans ölçütlerini hazırlamak, uygulamak, izlemek ve değerlendirmek,
- ❖ İl özel idaresini devlet dairelerinde ve törenlerinde temsil etmek,
- ❖ İl encümenine başkanlık etmek,
- ❖ İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek,
- ❖ İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını tahsil etmek,
- ❖ Yetkili organların kararını almak şartı ile sözleşme yapmak,
- ❖ İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak,
- ❖ Bütçeyi uygulamak,
- ❖ İl özel idaresi personelini atamak,
- ❖ İl özel idaresi bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek,
- ❖ Şartsız bağışları kabul etmek,
- ❖ İl halkının huzur, sağlık ve esenliği için gereken önlemleri almak,
- ❖ Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak,
- ❖ Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmaktır.

3360 sayılı Kanunun aksine 5302 sayılı Kanun, valilere yeni ve önemli görevler yüklemektedir. Bu görevler; ilin stratejik planının yanı sıra yıllık performans programının hazırlanmasıdır. Vali söz konusu görevlerin sorumluluğunu ilgili kanunun 31. Maddesi kapsamında yüklenmektedir. Buna göre: Vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma plan ve programını yanı sıra varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlamakta ve il genel meclisine sunmaktadır. İl özel idarelerinin stratejik plan ve bu plan doğrultusunda, yıllık çalışma programlarını, bütçelerini ve performans ölçütlerini oluşturmaları; gelecek yönelimli, sonuç odaklı, etkin ve verimli bir yönetim anlayışı ve yapısının tesisinin yanı sıra stratejik yönetim ve stratejik planlama ilkelerinin benimsendiğini somut şekilde ortaya çıkarmaktadır (Ökmen & Elma, 2013:31).

3.2.3.2.2. İl Genel Meclisi

İl Genel Meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere doğrultusunda ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır (Türkoğlu, 2009:133). Önemli görevler yüklenen meclisin yapısında kimi değişiklikler olmuştur. Valinin meclis başkanı olma sıfatı sona erdirilmiştir (bir önceki yasada meclisin başı olarak görevliydi). Yeni düzenlemeye göre meclis başkanının, meclisin kendi içinden seçeceği bir üye olacağı belirtmiştir. Buna karşın, valinin encümen başkanlığı sıfatı ve tüzel kişiliği temsil görevi devam etmektedir.

Seçim sonuçları açıklanmasını takip eden beşinci gün meclis kendiliğinden toplanır, kendi içinden gizli oyla ve ilk 2 yıl için meclis başkanını seçer. Böylelikle, Avrupa Birliği yerel özerklik şartının üçüncü maddesi yerine getirilmektedir. Meclis gündemini belirleme ve meclisin düzenli çalışmasını sağlama görevini yüklenen meclis başkanına, başkan vekilleri ile kâtip üyeleri yardım eder. Bu görevliler de, meclis tarafından meclis başkanının seçildiği toplantıda seçilirler, meclis başkanı ile birlikte oluşan bu kurula meclis başkanlık divanı denir (Karakılçık, 2016:151).

İl Genel Meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- ❖ Stratejik planı, yatırım ve çalışma programlarını, faaliyetleri ve personel performans ölçütlerini karara bağlamak,
- ❖ Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
- ❖ Belediye sınırı il sının olan büyükşehirler hariç, il çevre planı ve il belediye sınırı dışındaki imar planlarını karara bağlamak,
- ❖ Borçlanmaya karar vermek,
- ❖ Ticari işletme kurmaya veya ortak olmaya karar vermek,
- ❖ Şarta bağlı bağışları kabul etmek, taşınır-taşınmaz mal edinmek, satmak, kiralamak, tahsis ve trampa etmek,
- ❖ Miktarı 2 milyarın altında olan vergi, resim ve harç dışı alacakları anlaşmayla tasfiye etmek,
- ❖ Özel idare adına imtiyaz verilmesine, yatırımların yap-işlet, yap-işlet-devret modeliyle yapılmasına, idareye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,
- ❖ Encümen ve ihtisas komisyonu üyelerini seçmek (Karakılçık, 2016:151),

- ❖ İdarece çıkarılan yönetmelikleri kabul etmek,
- ❖ Norm kadro çerçevesinde idarenin ve bağlı kuruluşların kadrolarının ihdasına, iptaline ve değiştirilmesine karar vermek,
- ❖ Yurtiçi ve yurtdışı yerel yönetim birlikleriyle işbirliğine izin vermek,
- ❖ Diğer yerel yönetimlerle birlik kurulmasına veya mevcut birliklere katılmaya ve ayrılmaya karar vermektir.

Yeni yasa kapsamında, il genel meclisine yeni görevler verilmiştir. Bu görevler; stratejik plan ve performans ölçütlerini karara bağlamak, kadro tahsisi ve iptaline karar vermek, ihtisas komisyonuna üye seçmek, yurtiçi ve yurtdışı yerel yönetimlerle işbirliğine karar vermek, meclis başkanı ve başkan vekilleri ile kâtip üyeleri seçmek, çevre ve imar planlarını karara bağlamaktır (Karakılçık, 2016:152).

3.2.3.2.3. İl Encümeni

5302 sayılı Kanun'un 25. Maddesine göre, il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık etmektedir. Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir. Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar (Türkoğlu, 2009:135).

İl encümeninin toplantı ve karar alma süreçleri, ilgili mevzuat kapsamında, demokrasi ve yönetişim odaklı tanımlanmış, il encümeninin görev ve yetkileri ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 26. Maddesinde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir:

- ❖ Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek,
- ❖ Yıllık çalışma programlarına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- ❖ Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- ❖ Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,

- ❖ Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- ❖ Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek,
- ❖ Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak,
- ❖ Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- ❖ Vali tarafından havale edilen konuları görüşmek,
- ❖ Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmaktır.

Bunlara ek olarak, stratejik plan hakkında görüş bildirmek, taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek gibi maddeler ise encümenin yeni görev ve yetkileri olarak belirtilebilir (Ökmen & Elma, 2013:30).

3.2.4. Köy İdareleri

Köy, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na göre yerel yönetim birimlerinden biridir. Ancak, kırsal alandan kentsel alana yönelik yoğun göçün bir sonucu olarak ve biraz da modernleşme süreciyle birlikte kırsalın değerinin düşmesi, kentsel olanın daha fazla rağbet görmesi, köyün göz ardı edilmesini beraberinde getirmiştir (Şahin, 2015:177). İnsanoğlunun avcılık, toplayıcılık ve göçebelik aşamalarından sonra yerleşik hayata geçmesiyle birlikte oluşturulan ilk yerleşim birimi köyler olmuştur. İnsanlar verimli topraklar üzerinde, akarsu boylarında ve sulanabilir arazilerde kalabalık gruplar halinde bir araya gelerek hayvancılık ve çiftçilikle uğraşmaya başlamışlardır (Türkoğlu, 2009:145).

Köy idareleri, yerel yönetim dizgesi içerisinde en eski yönetim birimleri olmakla birlikte, en fazla ihmal edilmiş olanlardır. Köy idarelerinin tüzel kişiliğe kavuşmaları Cumhuriyetle birlikte gerçekleşmiştir. Köylerin yerel yönetim birimi olarak örgütlenmelerine ilişkin düzenlemeler, 1864 tarihli "Vilayet Nizamnamesi" ile gerçekleştirilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nun son dönemlerinde yapılan bazı düzenlemelerde, ilk defa köy organlarından söz edilmiş, bunların oluşma biçimleri ve görevleri belirtilmiştir. Daha sonra, 1870 tarihli bir Nizamname ile birtakım değişiklikler yapılmışsa da köylere tüzel bir kişilik verilmemiştir. Köy idareleri, Cumhuriyet döneminde, 1924 tarihli 442 sayılı "Köy Yasası" ile yeniden düzenlenerek, yasal dayanağa kavuşturulmuştur. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 1.Maddesi, "Nüfusu 2000'den aşağı olan yurtlara köy denir" diyerek köy

kavramını nüfus ölçütüne göre tanımlarken; aynı kanunun 2. Maddesi, “cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy teşkil ederler”, cümlesi ile köyü ortak kullanım alanları, yerleşim özelliği ve coğrafi yönlerden tanımlamıştır. Köy Kanunu’nda ‘köy nüfusu’ ile ilgili bir de alt sınır belirlenmiştir. Buna göre, nüfusu 150’den az olan yerleşim yerleri, kanunun uygulanması yönünden köy olarak nitelendirilmemektedir. Türkiye’de köy statüsünde olmayan yerleşim birimleri mezra, kom, vb. isimlerle de olsa varlıklarını sürdürmektedir (Adıgüzel, 2012:155). Bununla birlikte, 442 sayılı Köy Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden bu yana gerçekleşen uygulamalarda maalesef istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Köylüler, kendilerine sağlanan hizmetin köy yönetimleri veya merkezi yönetim kuruluşlarından hangisi eliyle yapılmış olmasından ziyade, köye hizmetin getirilmesi hususunu daha çok önemsemektedir (Adıgüzel, 2012:155).

Günümüzde köylere götürülen hizmetlerin çoğu merkezi yönetim birimleri tarafından üstlenilmektedir. Süreç içerisinde zaman zaman köy yönetimlerinin güçlendirilmesi ve yeniden düzenlenmesi konusu gündeme getirilmişse de Cumhuriyetin kuruluş dönemlerinin toplumsal, ekonomik, siyasi ve kültürel ortamı içerisinde çıkarılmış olan 442 sayılı Köy Kanunu, günümüze kadar uygulana gelmiştir. 6360 sayılı Yasa’nın yürürlüğe girmesi ile de Büyükşehir Belediyesi (BŞB) kurulan illerdeki tüm köy yönetimlerinin tüzel yapıları sona erdirilmiş ve en yakın ilçeye birer mahalle olarak bağlanmışlardır (Adıgüzel, 2012:155-156).

3.2.4.1. Görevleri

Cumhuriyetin ilan edildiği yıllarda nüfusun dörtte üçünden fazlası köylerde yaşamaktaydı. Bu nedenle kalkınmanın köylerden başlatılması politikaları bir zorunluluk olarak ortaya çıkmış ve Cumhuriyetin daha ilk yıllarında kabul edilen Köy Kanunu ile yüzyıllarca kendi haline bırakılmış köylerin bayındır hale getirilebilmesi için Köy İdarelerine birçok görev verilmiştir. 422 sayılı Köy Kanun’un 13 ve 14’ncü maddelerine göre köye ait işler, yapılması mecburi olan işler ve köylünün isteğine bırakılmış olan işler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Köylü mecburi olan işleri görmediği takdirde cezalandırılmakta fakat isteğe bağlı olan işlerde herhangi bir ceza uygulanmamaktadır (Türkoğlu, 2009:150).

Köylerin yönetimini düzenleyen 442 sayılı Köy Kanunu, 1924 Anayasasından önce kabul edilmiştir. O dönemde merkezi yönetim, imkânlarının yetersizliği ve hizmetlerin yerinden yönetilmesi düşüncesiyle, köye ait bütün işleri, köy halkına bırakmıştır. Bu bakımdan köy işleri, belediye ve il özel idarelerine göre, daha geniş kapsamlı olarak belirlenmiştir. Köyün işleri, aynı zamanda "köylünün işleri" anlamına gelmektedir. Bunun nedeni, Köy Kanunu kapsamında belirtilen, köylülerin zorunlu işleri yapmaması halinde cezalandırılması hükmüdür (Eryılmaz, 2011:191).

Köy Kanunu, köye ait işleri, "zorunlu" ve "isteğe bağlı" işler olmak üzere iki grupta toplamıştır:

Köyün zorunlu işleri; sağlık, temizlik, bayındırlık, tarım ve eğitim konularıyla ilgilidir. Bataklıkları ve su birikintilerini kurutmak, köye kapalı yoldan içme suyu getirmek, kuyu ve su kanallarını daima temiz tutmak, köyün temizlik ve sağlık alanındaki zorunlu işleridir. Köy içi yollar, mescit, okul ve konuk odası yapmak veya yaptırmak da köyün bayındırlık görevleri arasındadır. Köydeki hayvanlara, ekinlere, meyvelere ve diğer bitkilere arız olan hastalıkların önlenmesi için merkezi yönetim kuruluşlarıyla işbirliği yapmak, köyün diğer zorunlu işidir.

Köyün isteğe bağlı işleri; nitelik itibariyle, zorunlu görevlere benzemektedir. Ancak isteğe bağlı işler, daha çok köyün, ekonomik ve sosyal yönden gelişmesi ve güzelleşmesi ile ilgili hizmetlerden oluşmaktadır. Köyde çamaşırlık, hamam, pazar ve çarşı yerleri yapmak, uygun yerlerde orman yetiştirmek, köyde sulama tesislerini kurmak ve köylünün bilgisini artıracak türden kitaplar getirmek gibi işler, köyün isteğe bağlı görevleri arasında yer almaktadır (Eryılmaz, 2011:191).

3.2.4.2. Danışma, Karar ve Yürütme Organları

18 Mart 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'na göre köy tüzel kişiliği, danışma ve karar organı olan köy derneği ve ihtiyar meclisi ile yürütme organı olan muhtardan oluşmaktadır (Türkoğlu, 2009:148).

3.2.4.2.1. Muhtar

Köy yönetiminin başı muhtardır; köy derneği tarafından seçilir. Muhtar seçiminde siyası partiler aday gösteremezler. Muhtarların görev süresi beş yıldır. Muhtar köy tüzel kişiliğini temsil eder. İhtiyar heyeti ile birlikte köy işlerini yürütür. Aynı zamanda, genel yönetimin temsilcisi sıfatıyla da yasaları ve hükümet emirlerini halka duyurur, köy içinde dirlik ve düzeni sağlar. Genel yönetimle ilgili işlerin köyde uygulanmasına yardımcı olur. Daha önceleri köy muhtarlarının ve köy imamlarının ücretleri köyce ödenirken daha sonra çıkarılan yasalarla bu ücretler genel bütçeden ödenmeye başlamıştır. Görevini gereği gibi yapmayan muhtarlar köyün bağlı olduğu ilçe idare kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılabilir (Ökmen & Elma, 2013:54).

Muhtarın köy yararına olmayan kararını vali veya kaymakam bozabilir. Ancak mülki amirler, muhtarların yerine karar alamazlar; bozma sebeplerini gerekçesiyle açıklarlar. Köy idaresinde muhtarın dışında, "imam", "köy korucusu" ve "köy kâtibi" olmak üzere üç personel daha vardır. Köy korucusu köyde kolluk hizmetlerini yürütmekte ve muhtarın emri altında çalışmaktadır. Köy kâtibi ise köyle ilgili yazı işlerini yürütmektedir. Köy kâtibi bulunmayan köylerde, yazı işleriyle (Ökmen & Elma, 2013:54) köy öğretmeni veya imamı ilgilenmektedir. Köy imamı, köy derneği ve müftünün önerisi üzerine kaymakam veya vali tarafından atanmaktadır (Ökmen & Elma, 2013:55).

Muhtarın Görevleri

442 sayılı Köy Kanunu'nda muhtarın görevleri devlet işleri ve köy işleri olmak üzere iki başlık altında düzenlenmiştir (35. Madde). Bu durum, muhtarın hem köy idaresinin başı hem de köyde devletin temsilcisi olmasının bir sonucudur. Muhtarın göreceği devlet işleri 16 ayrı görev (36. Madde), köy işleri ise 7 ayrı görev (37. Madde) olarak belirtilmiştir (Altan ve diğerleri, 2010:61).

Muhtarın Devlet Memuru Sıfatıyla Göreceği İşler:

Köy Kanunu'nun 36. Maddesi muhtarın göreceği devlet işlerini aşağıdaki gibi sıralamıştır:

- Hükümet tarafından bildirilecek kanun ve nizamları köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri görmek,

- ❖ Köyün sının içinde dirlik ve düzeni korumak (Asayişi korumak),
- ❖ Salgın ve bulaşıcı hastalıkları günü gününe hükümete haber vermek,
- ❖ Hekim olmayanların ve üfürükçülerin hastalara ilaç yapmasına engel olmak ve hükümete haber vermek (Özer & Akçakaya, 2014:236),
- ❖ Köylünün çiçek ve bulaşıcı hastalık aşılarını yaptırıp, hastalıktan kurtulmasına çalışmak,
- ❖ Köye gelip gidenlerin niçin gelip gitmekte olduklarını anlamak ve bunlar içinde şüpheli adamlar veya ecnebiler görülürse hemen en yakın karakola haber vermek,
- ❖ Bir ay içinde köyde doğan, ölen, nikâhlanan ve boşananların defterini yapıp ertesi ayın onuncu gününden evvel nüfus memuruna vermek ve köyün nüfus defterini birlikte götürerek vukuatı yürüttürmek,
- ❖ Vergi toplamada tahsildarlara yardım etmek, yolsuzlukları görürse hükümete haber vermek,
- ❖ Asker toplamak, bakaya ve kaçakları hükümete haber vermek,
- ❖ Köy civarında eşkıya görürse hükümete haber vermek ve elinden gelirse tutuklatmak,
- ❖ Köylünün ırzına, canına, malına el uzatan ve hükümet kanunlarını dinlemeyen kimseleri köy korucuları ve gönüllü korucularla yakalattırarak hükümete göndermek,
- ❖ Köyde yangın ve sel olursa bunları söndürmeye ve çevirmeye çalışmak için köylüleri toplamak,
- ❖ Mahkemeye ait tebligat ve tezkereleri ilgililere bildirmek, mübaşir ve jandarmaya yardım etmek,
- ❖ İhzar (celp) ve tevkif (yakalama) kâğıtları gösterildiğinde aranılan kimseleri kâğıdı getirenlere tutuklatmak,
- ❖ Zarar görenlerin şikâyeti ve bilip işitenlerin haber vermesi üzerine sorup araştırmak ve
- ❖ Köy Kanunu'nda ismi geçen davaları ihtiyar meclisine söyleyerek kararını almaktır.

Köy Muhtarının Köyün Temsilcisi Olarak Göreceği İşler:

Köy Kanununun 13. Maddesi'nde köyün zorunlu görevleri ve 14. Maddesi'nde de ihtiyari (zorunlu olmayan) görevleri sayılmıştır. Buna göre;

- ❖ Köy muhtarı, 13. Madde'de yazılı zorunlu görevleri ihtiyar meclisi ile görüşerek yapar veya yaptırır,

- ❖ Köy Kanunu'nun 14. Maddesi'nde yazılı isteğe bağlı (ihtiyari) görevlerin yapılması için köylüye öğüt verir,
- ❖ İhtiyar meclisi ile görüştükten sonra köylüyü işe çağırır,
- ❖ İhtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplar, (Özer & Akçakaya, 2014:237),
- ❖ Köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir verir,
- ❖ Bir ay içinde nerelere ve ne kadar para harcanmış ise hesabını her ay ihtiyar meclisine verir,
- ❖ Köy işlerinde hem davacı hem hasım olarak mahkemede bulunur ve isterse mahkemeye diğer birini yerine vekil olarak gönderir (Özer & Akçakaya, 2014:238).

3.2.4.2.2. İhtiyar Meclisi

Merkezi yönetim hizmetlerinin ulaşamadığı kırsal yörelerde, yerel hizmetlerin önemli bir kısmı yerel halkın kendi kaynaklarıyla karşılanmıştır. Bunun sonucu olarak, köy yerleşim yerlerinde "İhtiyar Meclisi" gibi bugüne kadar varlığını sürdüren ve oldukça demokratik bir yapıya sahip olan kurumlar gelişmiştir (Türkoğlu, 2009:149). İhtiyar meclisi, seçilmiş ve doğal olmak üzere iki tür üyeden oluşmaktadır. Seçilen üyeler, köy derneğince ve 5 yıl için seçilirler. Aday gösterme yoktur. 20 yaşını dolduran ve en az 6 yıldır o köyde oturan Türk vatandaşları arasından seçilebilir. Meclise seçilen üye sayısı binden az nüfuslu köylerde en az 8, binden fazla olan köylerde ise 12'dir. Bunların yarısı yedek, yarısı ise asildir. Köy imamı ile öğretmen ise meclisin doğal üyeleridir ve seçilmiş olanlarla aynı görevleri yaparlar (Karakılçık 2016 :220).

İhtiyar meclisi, haftada en az bir defa toplanır. İhtiyar meclisi, muhtar tarafından veya ihtiyar meclisinin isteği üzerine toplantıya çağrılır. İhtiyar meclisi, köy işlerini önem derecesine göre sıraya koyar ve bunları sırasıyla köylülere yaptırmaya çalışır. Öncelikle yapılması lazım gelen sağlık, yol, okul gibi işlerin geride bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından bunlar öncelikli hale getirilerek köylülere yaptırılır.

İhtiyar meclisi, köylüye ait işleri konuşarak hangi işlerin köylü tarafından, hangi işlerin para ile veya ırgat ile görüleceğine karar vermek, gayrimenkul satın almak, imece süresini ve salma miktarını belirlemek, zorunlu görevleri yapmayan köylü hakkında para cezası

uygulamak gibi görevleri bulunmaktadır. İhtiyar meclisine bu kanunun haricinde 3194 sayılı İmar Kanunu ve 3367 sayılı Kanun gibi bazı kanunlarla sağlık, eğitim, bayındırlık, nüfus, doğal afet ve sosyal yardım, askerlik, adliye, maliye ve seçim konularında bir takım önemli görevler de verilmiştir (Türkoğlu, 2009:149).

İhtiyar meclisinin görev ve yetkileri 14. Madde'de düzenlenmiştir. Bu görevler: bütçe ve kesin hesabı kabul etmek; taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine ve süresi on yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek; köy adına yapılacak kamulaştırmalar için kamu yararı kararı almak; şartlı bağışları kabul etmek; köy tarafından kullanıma sunulan mal ve hizmetlerin ücret tarifesini belirlemek; köye bağlı, meydan, yol, sokak, cadde ve benzeri yerlere ad vermek; şebekeli içme suyu olan köylerde, her konut için su sayacı takılması zorunluluğu getirilip getirilmeyeceğine karar vermek; diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek; köye ait taşınmazları, aslî görev ve hizmetlerinde kullanılmak üzere bedelli veya bedelsiz (Altan, et al, 2010:60) olarak İl Özel İdaresi ve köylere hizmet götürme birliklerine devir veya süresi yirmi beş yılı geçmemek üzere tahsise karar vermek; köyü ilgilendiren önemli işlerin karara bağlanması için tüm seçmenlerin görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapmaktır (Altan ve diğerleri, 2010:61).

3.2.4.2.3. Köy Derneği

Köy demeği, köyde bulunan kadın ve erkek bütün seçmenlerden oluşan bir kuruldur. Köy Kanunu'nun 20. Maddesi'nde, "Köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçme hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği denir" ifadesi yer almaktadır (Gözler & Kaplan, 2013:94). 442 sayılı Köy Kanunu'nda köy derneğinin görevleri; köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmek (20. Madde), muhtarın ücretini belirlemek (19. Madde), köy imamını tayin etmek (83. Madde) ve yapılması köylünün isteğine bağlı olan işlerin mecburi işler arasına alınmasına karar vermek (12. Madde) olarak belirlenmiştir (Altan ve diğerleri, 2010:60). Öte yandan, köy derneğinden beklenen bu görevlerin birçoğunun önemini yitirmesi, nitelik değiştirmesi ya da uygulanamaz hale gelmesi nedeniyle köy derneği zamanla işlevini yitirmiştir (Türkoğlu, 2009:148).

3.3. Türkiye'deki Yerel Yönetim Reformları

Bu bölümde, Tanzimat Devri'nden günümüze kadar gerçekleşen yerel yönetim reformları (değişiklikleri) incelenecektir. Bu bağlamda, kanun ve sistem değişikliklerine odaklanılacak ve gerçekleştirilen yerel yönetim reformları ortaya konacaktır. Bu reformlar, dört ana yerel yönetim organı altında (İl Özel İdareleri, Belediyeler, Büyükşehir Belediyeleri ve Köy İdareleri) incelenecektir.

Merkezi ve yerel yönetimlerin, yönetime ilişkin çeşitli sorunlarla karşılaşmasıyla birlikte gündeme gelen yapısal ve işlevsel dönüşümlere yönetsel reformlar denir. Türkiye'de geniş çaplı yönetsel reform çalışmaları ilk defa Tanzimat Devrinde gerçekleştirilmiş, Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte söz konusu çalışmalar daha düzenli aralıklarla yapılmaya başlanmıştır. Reformun amacı yönetimin işlevlerini daha verimli hale getirmek ve yönetimin çağa ayak uydurmasını sağlanmaktır. Yönetimin işlevlerinde yetersiz kalması halinde bazı dış ve iç dinamikler reform çabalarını tetikleyici niteliğe bürünerek kamu yöneticilerini harekete geçirmektedir. Son dönemde gerçekleşmiş reform hareketlerine yön veren dinamikler, yönetsel sistemde yaşanan aksaklıkların giderilmesini amaçlayan iç dinamiklerden ziyade yerel yönetimleri dünyanın diğer toplumlarının ve uluslararası kuruluşların istek ve beklentilerine göre şekillendirme ve küresel değişim dalgasına uyum sağlama isteğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan dış dinamiklerdir (Emini, 2009:31-32).

20. yüzyılın sonunda başlayıp yeni yüzyıl ile birlikte devam eden bu küresel süreç, diğer bir deyişle merkezi ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesine ilişkin çaba ve uygulamalar, özellikle de mevcut siyasal ve yönetsel sistemin öngördüğü temel kuramları radikal bir biçimde gözden geçirerek, bilgi çağının gereklikleri doğrultusunda yeniden inşa etmeyi amaçlamaktadır. 1980'lerden ve özellikle de 1990'lardan sonra tasarlanan yeniden yapılandırma çalışmalarının karakteristik özelliği, kamu hizmetlerinde verimliliği, etkinliği, halkın memnuniyetini ve hizmet kalitesini arttırmayı hedeflemektedir (Özer & Akçakaya, 2014:443).

Türkiye; küreselleşme, bilgi iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, özelleştirme, yeni kamu yönetimi işletmeciliği (*new public management*), yönetişim (*governance*), temsili demokrasinin açmazları ve yetersizliği üzerine gündeme gelen katılımcı/radikal/müzakereci demokrasi görüşleri ve yaygınlaşan katılım mekanizmaları,

yerleşme ve yerel özerkliğin artan önemi gibi gelişmeler ışığında, kamu ve yerel yönetimi sistemine, örgütlenmesine ve işleyişine ilişkin yoğun bir yeniden yapılanma sürecine tanık olmaktadır (Özer & Akçakaya, 2014:443).

21. yüzyılın ilk on yılı, Türkiye'de özellikle de yerel yönetimler alanı için reform yılları olmuştur. Bu reform sürecinde her ne kadar Avrupa Birliği'nin Kopenhag kriterlerine uyum sağlama ve müzakerelerde ilerleme kaydetme isteği önemli bir etken olsa da Türkiye kamu yönetiminde yukarıda belirtilen yeniden yapılandırma ve reform yapma hedeflerinin de etkili olduğu söylenebilir. Yerel yönetimlerle ilgili reform sürecinde en önemli adım; 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile atılmıştır. Bu adımlar sonucunda yerel yönetimler biraz daha güçlendirilmiş, daha özerk ve halkın katılımının sağlandığı bir belediyecilik anlayışı hedeflenmiştir (Özer, 2013:104).

3.3.1. Büyükşehir Belediyelerinde Reform

Türkiye'de büyükşehir belediyeciliği konusunda ilk adım 1984 yılında atılmış, önce 195 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" çıkarılmış, 09.07.1984 tarihinde ise 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" yürürlüğe girmiştir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan kentleri büyükşehir olarak tanımlamış; BŞB ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli bir anakent yapısı öngörmüştür. 1984 yılında gerçekleştirilen yerel seçimler ile bu düzenlemelere paralel uygulamalar ilk defa İstanbul, Ankara ve İzmir'de hayata geçirilmiştir. Daha sonra büyükşehir dizgesinin ikinci kuşağı 1986 yılında Adana ile üçüncü kuşağı 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya ile ve dördüncü kuşağı ise 1988 yılında Kayseri ile gerçekleşmiştir. Böylece Türkiye'deki BŞB sayısı sekize yükselmiştir (Adıgüzel, 2012:158).

Büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevleri, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. Maddesindeki esaslar ile birlikte Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki esaslara dayanarak 5216 sayılı Kanun kapsamında yeniden düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin yetkilerinin düzenlendiği 5216 sayılı Kanun ile ilçe belediyelerinin yetkilerinin ayrıntılı bir şekilde belirlendiği 5393 sayılı Belediye Kanun, büyükşehir ile ilçe

belediyeleri arasında oluşabilecek yetki karmaşasını önlemeyi amaçlar (Tileuberdi, 2014:96-97).

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir ve onun altındaki ilçe ve alt kademe belediyelerinden oluşan mevcut iki düzeyli yönetim yapısını korumuştur. Bu kanun, yeni Büyükşehir Belediyeleri'nin (BŞB) kuruluşunu oldukça zorlaştırmıştır. Kanuna göre, BŞB kurulabilmesinde en önemli asgari şart, bir il merkezli belediyede ve o belediyenin sınırlarına 10 kilometrelik bir mesafe içerisinde yasayan nüfusun 750.000'den fazla olması ölçütüdür. Ayrıca kanun kapsamında, bu nüfus büyüklüğünün yanı sıra o yerin fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin de BŞB kurulması için uygun olması koşulu getirilmiştir. 3030 sayılı yasaya göre daha nesnel ölçütler getiren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, mevcut büyükşehir belediyelerinin alanını Kocaeli ve İstanbul'da mülki sınırlara genişletirken, diğerlerinde ise 20, 30 ve 50 km yarıçap formülleri uygulamak suretiyle elde edilecek sınırların daha gerçekçi olması hedeflenmiştir. Bununla birlikte, 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile BŞB sınırları içerisinde bulunan ilk kademe belediye statüsüne son verilmiş, bu belediyeler ilçe belediye sınırları içine dahil edilmiş ve ilçe belediyelerinin sayısı arttırılmıştır (Adıgüzel, 2012:159).

6360 sayılı Kanun kapsamında; Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Bu durum, aynı zamanda büyükşehir belediyesi kurma şartlarının da değiştiği anlamına gelmektedir. 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi kurulmasını kolaylaştırmıştır. Günümüzde, sadece bir ilin nüfusuna bakılarak, eğer o ilin nüfusu 750000'i aşıyorsa büyükşehir belediyesi kurulabilmektedir. Nitekim bu şartı sağladığı tespit edilen Ordu'da 6360 sayılı Kanunun üzerinden bir yıl geçmeden (2013 yılında) büyükşehir belediyesi kurulmuştur (Şahin, 2015:160). 6360 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyeleri ancak kanunla kurulabilmektedir. Öte yandan, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için o yerin fiziki yerleşim durumu, ekonomik gelişmişlik düzeyi, belediye sınırı ve o sınıra belirli bir uzaklıkta yer alan nüfus gibi ölçütler dikkate alınmamaktadır (Şahin, 2015:161). 6360 sayılı Kanun, BŞB yapısında çok önemli değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Bu yasa, büyükşehir tanımını değiştirmiştir. Yeni tanımlamaya göre BŞB sınırları ilin mülki sınırları

ile örtüştürülmüş ve toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri BŞB'ne dönüştürülmüştür (Adıgüzel, 2012:159).

Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 1984'ten itibaren, büyükşehir belediyelerinin özel bir biçimde yönetilmesini sağlamış ancak büyükşehir olmayı farklı ölçütlere bağlamıştı. 6360 sayılı "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 06.12.2012 tarihli resmî gazetede yayımlanarak yürürlüğe girdi (Şahin, 2015:158).

3.3.2. Belediyelerde Reform

Osmanlı Devletinde yerel yönetim birimi olarak bugünkü anlamda ilk belediye yönetiminin kurulması girişimleri Tanzimat'ı izleyen yıllarda ve özellikle 1854-1856 Kırım Savaşı sırasında Batı Ülkeleri ile artan temas sonunda ortaya çıkmış, Fransız komün idarelerinden örnek alınarak 1855 yılında İstanbul'da ilk kez belediye kuruluşu denemesine girilmiştir. İlk modern belediye yönetiminin kurulması, Kırım Savaşı sırasında Osmanlı Devletine müttefik etkisiyle olmuştur. Çünkü o dönemde İstanbul'da yüz binin üzerinde yabancı yaşamaktaydı ve Avrupalı Devletler, bu uyrukların modern, bakımlı, temiz bir şehirde yaşamalarını istemekteydiler (Ünal, 2011:243). Tanzimat'la birlikte yoğunlaşan yönetimin yeniden yapılandırılması çalışmaları ve Altıncı Daire-i Belediye'nin kısmi başarısı belediye teşkilatının başkentte ve taşrada yaygınlaştırılmasına öncülük etmiştir. Belediye örgütünün tüm İstanbul'a yaygınlaştırılması 1869'da çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile olmuş ve İstanbul Şehreminliği örgütü iki düzeyli federatif bir yapı niteliğine bürünmüştür (Ünal, 2011:244).

Belediyeler, Osmanlı döneminden günümüze kadar varlığını sürdüren yerel yönetim kuruluşlarıdır. Türkiye'nin ilk belediyeleri, 1858 tarihinde İstanbul'un Galata ve Beyoğlu semtlerinde kurulmuş ve kurulan bu belediyeler günümüz Türkiye'sinin belediye yönetiminin zeminini hazırlamıştır. Daha sonra Cumhuriyet döneminde (1930 yılında) çıkartılan 1580 sayılı Kanun belediyeleri kanunlaştırmıştır. 1580 sayılı Kanun, bazı değişiklerle günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir. Ancak bu Kanun, hızlı değişen ortamda Türkiye için yetersiz kalmıştır. Bu nedenle 2004 tarihinde 59. Hükümet tarafından belediyelerin yeniden yapılandırılması öngörülerek, "Belediyeler Kanunu Tasarısı" TBMM'ye sunulmuştur. "Belediyeler Kanunu Tasarısı", TBMM'de görüşülerek

03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu olarak kabul edilmiştir. Yeniden kabul edilen 5393 sayılı Kanun, önceki 1580 sayılı Kanun'a göre birçok önemli düzenleme ve yenilikler içermiştir (Tileuberdi, 2014:99).

İkinci Dünya Savaşı sonrası, hem toplumsal hem de kurumsal devingenliğin hızla arttığı ve kentleşmenin yoğunlaştığı bir dönemdir. 1961 Anayasası ile birlikte yerel yönetimlerin demokratikleştirilmeleri ve güçlü kurumlar olmaları yönünde adımlar atılmıştır. Örneğin, 1963 yılında çıkarılan 307 sayılı Kanunla birlikte, daha önce bakanlar kurulunda olan belediye meclislerini fesih etme yetkisi, Danıştay'a bırakılmış ve belediye başkanları tek dereceli çoğunluk usulüyle doğrudan halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Ancak 1961 Anayasası'nın yaratmış olduğu özgürlükçü ortam, belediyelerdeki demokrasi uygulamalarını işlevsel hale getirememiştir. Bunun en önemli nedeni ise merkezi yönetimin elinde bulundurduğu "idari vesayet" yetkisinin kimi zaman siyasi veya mali vesayete dönüşmüş olmasıdır. Bu durum ilk defa, merkezi ve yerel iktidarın farklı görüşlerdeki siyasal partilerin yönetiminde olduğu 1970'li yıllarda sorgulanmaya başlanmıştır (Adıgüzel, 2012:157-158).

2000'li yılların ilk dönemlerinde yerel yönetimler alanında önemli düzenlemeler gerçekleştirilmiş, bir yandan yeni liberal belediyecilik anlayışını daha yerleşik hale getirme isteği, öte yandan da Avrupa Birliği ile başlatılmış müzakerelerde ilerleme arzusu, bu düzenlemelere ilham kaynağı olmuştur. 2004'te çıkarılan 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu" ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı "Belediye Kanunu" ile 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun" bu kapsamda çıkarılan yasalardır (Adıgüzel, 2012:158).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun temel amacı, belediye yönetiminin daha demokratik ve özerk niteliklere sahip olmasını sağlamaktır. Bu kapsamda yeni kanunla, belediyelere mali ve idari açıdan özerklik tanınmıştır. 5393 sayılı Kanun'da belediyeler, nüfusu 5000 ve üzerindeki yerleşim birimlerinde idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişiler olarak tanımlanmıştır. Eski 1580 sayılı Kanun'da ise nüfusu 2000 ve üzerindeki yerleşim birimlerinde belediyelerin kurulması öngörülmüştür. Böylece, yerel birimlerin belediye statüsünü kazanabilmeleri için daha fazla nüfusa sahip olmaları şart olmuştur. Kuruluş bakımından nüfusun 2000'den 5000'e artmasıyla birlikte merkeze mesafe 500'den 5000

metreye kadar artmıştır. Nüfusu 2000'in altına düşen belediyeler tüzel kişiliklerini kaybederek, köye dönüştürülmektedir (Tileuberdi, 2014:100-101).

Belediyeler uzun yıllar 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Kanun ile hizmet verdiler. 24 Aralık 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5272 sayılı yeni Belediye Kanunu da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmişti. Bu kanunun yerine hazırlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu, bütün belediyeleri kapsayan temel Belediye Kanunu niteliğindedir. Bu Kanunun amacı, belediyenin kuruluşunu, organlarını, yönetimini, görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarını düzenlemektir (Özer & Akçakaya, 2014:451-452).

3.3.3. İl Özel İdarelerinde Reform

İl özel idareleri 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren gelişmeye başlamıştır. 1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile eyaletlerin yerini vilayetler almıştır. Bu yeni düzenlemeyle, illerde, merkezi idarenin yanı sıra il özel idaresinin de bulunması öngörülmüştür (Adıgüzel, 2012:156). Sancaklardan seçilip gönderilen dörder üyeden oluşan Meclis-i Umumi (bugünkü "İl Genel Meclisi") başkanlığı, merkezi idarece atanan valiye bırakılıyordu. Valiler, meclisin toplanacağı tarihi bir ay öncesinden sancak yöneticilerine bildiriyor, meclise katılacakların belirlenmesini istiyorlardı. Yılda bir defa uygun mevsimde toplanan meclisler kırk gün sureyle gündemdeki konuları görüşüp, önerilerini hazırlayarak hükümete sunuyordu. Bu meclislerin görüşme yaptıkları konularda karar verip, uygulama yetkileri bulunmuyordu. Üyeler görüş ve düşüncelerini açıkladıktan sonra meclis çoğunluğu ile alınan kararları kayıtlara geçirip gereğini hükümete sunmaktaydı (Ünal, 2011:244-245).

1913 yılında çıkarılmış olan kanun niteliğindeki "İdare-i Umumiye-i Vilayet" adlı geçici kanunun özel yönetimlerle ilgili bölümü, o tarihten itibaren il özel yönetimlerini düzenlemiştir. Bu kararnamenin ilin genel yönetimi ile ilgili ilk bölümü, 1929 yılında yürürlükten kaldırılmış ve illerin genel yönetimi baştan sona yeniden yapılandırılmıştır. Öte yandan, il özel yönetimlerine ilişkin düzenlemeler için böyle bir yola başvurulmamıştır. İl özel yönetimleri dizgesinde Cumhuriyet döneminde otuzdan fazla küçük değişiklik yapılmışsa da en kapsamlı değişiklik 1987 yılında metnin adını "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştiren 3360 sayılı Kanunla gerçekleşmiştir. 3360 sayılı Kanun,

bir takım yeni hükümler getirmiş ve bazı maddelerde değişiklikler yapmışsa da, eski kanunun birçok hükmüne dokunulmamıştır (Adıgüzel, 2012:156).

İl özel idarelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 13 Mart 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati" geçici bir kanun olmasına rağmen, Cumhuriyet Dönemi'nde de uygulanmaya devam edilmiş, 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı Kanunla adı "İl Özel İdare Kanunu" olarak değiştirilmiştir. Bu Kanunu ek ve değişiklikleriyle birlikte yürürlükten kaldıran 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise, 04.03.2005 tarihli resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun'un 3. Maddesinde il özel idaresi, "il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, il genel meclisi, il encümeni ve vali gibi organları bulunan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişilikleri" şeklinde tanımlanmıştır. İl özel idaresinin tüzel kişiliği ilin kurulmasına dair kanunla oluşmakta, ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona ermekte ve görev alanı il sınırlarını kapsamaktadır (Türkoğlu, 2009:131).

Türkiye'de 1980'li yıllardan sonra başlayan toplumsal değişimler, kentsel alanların yönetiminde de değişim ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu dönem ve takip eden yıllar içerisinde gündeme gelen yeniden yapılandırma çalışmalarında, il özel idarelerinin yapısal ve işlevsel yönlerden ele alınmaya çalışıldığı gözlemlenmiştir. 2000'li yıllarla birlikte daha da hız kazanan yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması çalışmalarına paralel olarak 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu yürürlüğe girmiştir (Adıgüzel, 2012:156).

5302 sayılı Kanun ile il özel idaresi organlarının geleneksel üçlü yapısı korunmuş ancak il encümeninin karar organı değil, yürütme organı olması öngörülmüştür. Bu çerçevede il özel idareleri için ikili bir görev yapısı oluşturulmuştur. Bu görevlerden; sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, bayındırlık ve iskân hizmetlerini belediye ve köyler dâhil olmak üzere il çapında yerine getirirken; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri ise belediye sınırları dışında yerine getirmiştir. 2012 sonunda yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanunda, il özel idarelerinin yürütme organı olan il encümeninin oluşumu konusunda bir değişikliğe giderken, yasanın il özel idareleri konusunda asıl önemli düzenlemesi, BŞB bulunan illerde il özel idareleri statüsüne son vermesidir (Adıgüzel, 2012:156-157).

3.3.4. Köy İdarelerinde Reform

Köy idareleri, yerel yönetimler içerisinde en eski yönetim birimleri olmakla birlikte, en fazla ihmal edilmiş olanıdır. Köy idarelerinin tüzel kişiliğe kavuşmaları Cumhuriyetle birlikte gerçekleşmiştir (Adıgüzel, 2012:155). Köy idareleri, 1864 Vilayet Nizamnamesi ile birlikte bir yerel yönetim birimi olarak düzenlenmiş, görev ve yetkileri, organları gibi hususlarda ayrıntılı düzenlemeler yapılmıştır. Merkezi idarenin taşra teşkilatı, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesiyle yeniden düzenlenmiştir. Bu nizamnameye göre, vilayetler livalara, livalar kazalara, kazalar nahiyelere ve nahiyeler de köylere ayrılmıştır. Böylece köylerin ilk kademe mercii kaza yerine nahiyeler olmuştur. Muhtarlar ile ihtiyar meclislerinin yetki ve görevleri genişletilmiştir. 1864 ve 1874 tarihli nizamnamelerde, köy muhtarları ve ihtiyar meclisleri için belirtilen görev ve yetkiler, büyük ölçüde mahalle muhtar ve ihtiyar heyetleri içinde geçerli olmuştur. Köy ve mahalle muhtarlıklarının sahip olduğu bu görev ve yetkiler, 1913 tarihine kadar devam etmiştir (Ünal, 2011:245).

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı, kendinden önceki 1864 tarihli Vilayet ve 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamelerini yürürlükten kaldırmıştır. Böylece köy yönetimleri bugün de yürürlükte bulunan 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girinceye kadar yasal dayanaktan yoksun olarak hükümetin izniyle faaliyetlerini sürdürmüştür (Ünal, 2011:245). 442 sayılı Köy Kanunu'nun 1. Maddesi, "nüfusu 2000'den aşağı olan yurtlara köy denir" diyerek köyü nüfus ölçütüne göre tanımlarken; aynı kanunun 2. Maddesi, "cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlaları ile birlikte bir köy teşkil ederler", cümlesi ile köyü ortak kullanım alanları, yerleşim özelliği ve coğrafi yönlerden tanımlamıştır. Köy Kanunu'nda köy nüfusu ile ilgili bir de alt sınır belirlenmiştir. Buna göre nüfusu 150'den az olan yerleşim yerleri, kanunun uygulanması yönünden köy olarak nitelendirilmemektedir. Türkiye'de köy statüsünde olmayan yerleşim birimleri mezra, kom, vb. isimlerle de olsa varlıklarını sürdürmektedir (Adıgüzel, 2012:155).

Türkiye'deki yerel yönetim birimleri içinde nüfus itibariyle en küçük, tarihsel açıdan en eski ve sayıca en fazla olan yerleşim birimi köylerdir. 2009 yılı itibariyle 34,146 köy bulunmaktadır. Köylerde yaşayan nüfus Cumhuriyet'in ilanından günümüze sürekli bir

düşüş eğilimi göstererek, 2008 yılı sonu rakamlarına göre il ve ilçe merkezlerinde yerleşik nüfus 53,611,723, köylerde ise 12,047,755 olarak tespit edilmiştir (Altan ve diğerleri, 2010:57).

Günümüzde köylere götürülen hizmetlerin çoğu merkezi idare birimleri tarafından üstlenilmektedir. Süreç içerisinde zaman zaman köy idarelerinin güçlendirilmesi ve yeniden düzenlenmesi konusu gündeme getirilmişse de Cumhuriyetin kuruluş dönemlerinin toplumsal, ekonomik, siyasi ve kültürel ortamı içerisinde çıkarılmış olan 442 sayılı Köy Kanunu günümüze kadar uygulanmıştır. 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile de BŞB kurulan illerdeki tüm köy idarelerinin tüzel yapıları sona erdirilmiş ve en yakın ilçenin birer mahallesine dönüştürülmüşlerdir (Adıgüzel, 2012:155-156).

Bu bağlamda, köylerle ilgili yeni bir yasal düzenleme yapılması amacıyla İçişleri Bakanlığı bünyesinde "Köy Kanunu Hazırlama Grubu" oluşturulmuş ve 2008 yılında merkezi ve yerel yönetim temsilcilerinin ve öğretim üyelerinin katıldığı geniş kapsamlı bir "Köy Kanunu Çalıştayı" düzenlenmiştir. Çalıştay sonrası hazırlanan "Köy Kanunu Tasarısı Taslağı", İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün internet sitesinde yayınlanmış, kurumların ve kamuoyunun görüşlerine açılmıştır (Altan ve diğerleri, 2010:57).

Yapılan bu çalışmaların köylerin kalkınmasında önemli rol aldığı ve ilerleyen dönemde yapılacak yeni çalışmaların hem köylerin ekonomik ve sosyal gelişiminde hem de ülke kalkınmasında ciddi katkıları olacağı düşünülmektedir.

4. BÖLÜM

TÜRKİYE VE GAMBİYA'DAKİ YEREL YÖNETİMLERİN FARKLI AÇILARDAN MUKAYESESİ

Yerel yönetimler birçok ülkenin genel gelişiminde önemli bir rol oynamaya devam ettikçe, merkezi yönetimin tersine kendi özel işlevlerine ilişkin sürmekte olan tartışma devam etmektedir. Yerel yönetimler ve kalkınma alanındaki araştırmacılar, bu tartışmayla ilgili çok sayıda argüman ortaya koymuşlardır. Ancak bu bölümde, Gambiya ve Türkiye'deki yerel yönetim sistemlerini kıyaslayıp mukayese etmeye çalışacağımız temel alanları (işlevleri) tespit etmiş bulunmaktayız. Bu bölümde sunduğumuz temel işlevler bakımından bu ülkelerin hangi şekillerde çalıştıklarını inceledik. Bu temel işlevleri yönlendiren yasal çerçeveyi, benzerlikleri ve farklılıkları içermektedir.

4.1. Yerel Yönetimlerin Özerkliği

Öncelikli olarak, özerklik yerel yönetim idaresinde çok önemli bir konuma sahiptir. Herhangi bir yerel yönetim kuruluşunun sahip olduğu özerklik düzeyi, yetkilerinin uygulanmasının başarısında büyük ölçüde belirleyicidir. Başka bir deyişle, bir yerel yönetim kuruluşu ne kadar özerk olursa, genel işlevlerindeki başarı şansı da o kadar yüksek olmaktadır. Tartışmaya geçmeden önce, özerkliğin ne olduğunu ve neleri içerdiğini tanımlamak önemlidir. Adeyemo (1997), "düzenli olarak kullanımına rağmen, özerklik teriminin ne anlama geldiğine dair çok fazla karışıklık ve yanlış yorumlama olduğunu, terimin gerçek anlayışının oldukça yetersiz olduğunu iddia etmiştir. Bu terimi kullanan çok sayıdaki araştırmacı ve devlet görevlisi, dinleyicilerinin sadece bu konsepti anladığını varsaymıştır" (Adeyemo, 1997:79).

Adeyemo'ya (1997) atıfta bulunan Davey (1991), özerklik literatürüne ilişkin sunduğu çalışmada; "Yerel özerklik, öncelikli olarak yerel makamlara verilen sorumluluklar, kaynaklar ve takdir yetkisi ile ilgilidir" diye belirtmiştir. Bunun gibi takdir ve sorumluluklar yerel yönetimin özünde bulunmaktadırlar (Adeyemo, 1997:79). Özerklik, yerel yönetimin kanunların öngördüğü sınırlar dâhilinde dış denetimden bağımsız karar alma yetkisine sahip olması gerektiğini varsaymaktadır. Sorumluluklarını yerine getirmek için özellikle başta mali imkânlar olmak üzere kaynaklarını etkin bir şekilde toplamalıdır,

diğer bir deyişle; yerel özerklik, açıkça tanımlanmış bir konu ve alanlarda bağımsız özgürlük olmasının yanı sıra, diğer yönetim düzeylerinden ayrı tüzel bir kişidir.

Üç yönetim düzeyinin (yasama, yürütme, yargı) birbirine bağlılığı nedeniyle mutlak bir özerkliğin mümkün olmadığını iddia edebiliriz. Bu, yerel yönetim özerkliğinin yönetimlerarası bağlamını odak noktası haline getirmektedir. Aynı nüfusu yöneten devlet ve yerel yönetimler; kurulma amaçlarına ulaşmak ve ellerindeki yetersiz kaynakları harcamak istemiyorlarsa, her birinin sınırları veya çalışma alanlarının tanımı yapılmalıdır.

Esasında, yerel yönetim özerkliği hakkında konuşurken, merkezi yönetim tarafından yapılan yerel yönetim denetiminin nisbi bağımsızlığına değinmekteyiz. Dolayısıyla, bir yerel yönetimin özerklik derecesini ortaya koyan; üç yönetim düzeyi arasındaki işlemlerin veya etkileşimlerin yapısı ve türüdür.

Türkiye'deki ve Gambiya'daki yerel yönetim kuruluşları arasındaki özerklik düzeyini incelemeye çalışırken, Yılmaz ve Güner (2013) Türkiye'deki yerel yönetim kuruluşları hakkında:

> "Türkiye'deki yerel yönetim kuruluşları, yetki alanlarını etkileyen önemli konularda düzenleyici eylem başlatmak için bir dizi yetkiye ve kapasiteye sahiptir. Çeşitli yerel yönetim mevzuatları; yerel ekonomik kalkınma, arazi kullanım planlaması ve kültürel ve sosyal kalkınma konularında yerel yetkililere geniş kapsamlı idari yetkiler vermektedir. İl ve belediye meclisleri; yönetmelikleri çıkartma, gelirleri arttırma ve kalkınma planları ve bütçelerini hazırlama yetkisine sahiptir. Belediyeler, ekonomik kalkınma planlarını hazırlayıp uygulayabilmekte ve piyasaları, sıhhi hizmetleri, kesimhaneleri, itfaiyeleri, cenaze ve defin hizmetlerini düzenleyebilmektedir. Ayrıca, evlilik cüzdanı vermek, imar düzenlemeleri yayınlamak, bina planlarını ve izinlerini onaylamak ve mülkleri kaydetmek gibi sorumlulukları bulunmaktadır. Düzenleme yetkisine ek olarak, yerel yönetimler uyumsuzluğa karşı yaptırım ve cezalandırma yetkisine de sahiptir. Uyumsuzluk durumunda para cezası verebilirler, kamu güvenliği ihlalleri durumunda işyerlerini kapatabilirler ve plan ve düzenlemelere uymayan binaları yıkabilirler" diye belirtmişlerdir (Yılmaz & Güner, 2013:132).

Diğer yandan Gambiya'da bulunan yerel yönetim kuruluşları sınırlı yetkilere sahiptir. Yerel yönetimlerin, gelirlerinin önemli bir kısmı için devlete güvendiği gerçeğine dayanılarak, kalkınma planları büyük oranda merkezi yönetim tarafından hazırlanmaktadır. Yerel yönetim alanlarına giren ve uyum sorunlarına sahip işletmeler ve diğer kuruluşlar, daha büyük merkezi yönetim yetkilileri tarafından yönetilmektedir; çünkü onları idare etmek için daha iyi yetkilere ve kapasitelere sahiptirler. Buna ek olarak, Gambiya'daki yerel

yönetim kuruluşları çoğunlukla merkezi yönetimin görevlendirdiği bir temsilci olarak görüldüğü için nadiren önemli kalkınma projeleri hazırlanmış ve geliştirilmiştir.

4.2. Siyasi Hesap Verebilirlik Talep Eden Vatandaşlar

Hesap verebilirlik; kamu görevlileri tarafından alınan eylem ve kararların denetlenmesini, başka bir deyişle hükümet girişimlerinin önceden belirttikleri hedefleri yerine getirmesini ve faydalanmasını amaçladıkları topluluğun ihtiyaçlarına cevap vermesini garanti altına alarak, daha iyi yönetişim ve yoksulluğun azaltılmasına katkıda bulunmayı amaçlamaktadır. Hesap verebilirlik, iyi bir yönetişimin temel taşlarından biridir; ve bir bireyin veya topluluğun ve o kişi veya topluluk tarafından yerine getirilen görev veya işlevlerin bir başkasının denetimine, yönetimine ve taleplerine tabi olması durumunda, tabi olunan kişinin gerçekleştirdiği eylemlere ilişkin bilgi veya gerekçe sağlayabilmesidir (Dünya Bankası, 2017:1).

Türkiye'nin hesap verebilirlik konusunda karışık bir sicili bulunmaktadır. Vatandaşların belediyelerin karar alma süreçlerine katılma hakkına ilişkin hükümleriyle 2005 Belediyeler Yasası, azalan hesap verebilirliğin artırılmasına yönelik doğru yönde atılmış bir adımdır (Yılmaz & Güner, 2013:131). Ayrıca, bu yasanın muhtarları güçlendirerek, muhtarların belediye meclisi toplantılarına katılmalarını ve mahalleleriyle ilgili konuları belediye meclisi toplantılarının gündemine taşıyabilmesini sağladığının altını çizmişlerdir. Yasa, az sayıdaki karar vericilerin basına kapalı oturumlarını, bu tür oturumlar için belediye meclislerinin üçte ikisinin oyunun bulunması şartını gerektirerek sınırlamıştır. Dahası, bir oturum sonrasında meclis görüşmelerinin tutanaklarının halka açık hale getirilmesi zorunlu kılınmıştır. Bu yasa belediye meclislerine ek olarak, il meclislerinin kurulmasını zorunlu kılmıştır. İl meclislerinin, sendikalar, meslek odaları, akademik kurumlar, merkezi yönetimlerin adem-i merkeziyetçi yapılarının temsilcileri ve sivil toplum örgütleri dahil olmak üzere tüm paydaşlar için bir forum olması planlanmıştır. Alınan kararlar, belediye meclislerinin karar alma süreçlerine katkı sağlamaktadır. İl meclisi, bölgedeki belediye meclisine danışma organı olarak görülmekte olup, aynı zamanda farklı şehirlerin belirlenmiş konularını tartışmak ve bunlara göre davranmak zorundadır (Yılmaz & Güner, 2013:131). Azalan hesap verebilirliğin güçlendirilmesine yönelik doğru yönde atılmış bir diğer adım da, 2004 tarihli Bilgi Edinme Hakkı Yasasının (4982 Sayılı Kanun) yürürlüğe

girmesidir (Yılmaz & Güner, 2013:132). Yasanın uygulanmasında büyük zorluklar olmasına rağmen, şeffaflık ve bilgiye erişim için yasal yapıyı sağlamıştır.

Gambiyalı vatandaşların siyasal hesap verebilirlik talepleri, yerel yönetim kuruluşları açısından büyük bir zorluk teşkil etmektedir. Bu, kısmen, yerel yönetim kuruluşlarının işlevleri hakkında oldukça az bilgiye sahip yerel vatandaşların ilgi seviyesinin düşük olmasına dayandırılmaktadır. Dahası; yerel işletmeler, sivil toplum kuruluşları (STK) ve yerel örgütler gibi yerel yönetim kuruluşlarının sayısız paydaşı olduğu gerçeği göz önüne alındığında, Gambiya'daki yerel yönetim kuruluşları, faaliyetleri ve planları konusunda bu paydaşları nadiren bilgilendirmekte ve fikirleri ile uygulamalarını paylaşmak amacıyla herhangi bir istişare forumu hazırlamamaktadır. Özetlemek gerekirse, temel olarak Gambiya'daki yerel yönetim kuruluşlarında şeffaflık ve hesap verebilirlik eksikliği bulunmaktadır ve bu duruma paydaşların ve halkın ilgisizliği de eşlik etmektedir.

4.3. Gelir Tahsisi

Vergilendirme yetkisi genelde sadece ülkenin Anayasası ile merkezi yönetime verilmektedir ve yönetimler arası transferler yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynaklarıdır. Genellikle, genel bütçe vergi gelirinin belirli bir yüzdesi, ilgili il idarelerine, nüfus sayısı, coğrafi büyüklük, köy sayısı, kırsal nüfus ve kalkınma indeksi gibi özellikleri baz alınarak koşulsuz hibeler olarak verilmektedir (Güner & Yılmaz, 2006:677). Koşulsuz hibelerin yanı sıra, merkezi yönetim temsilcilikleri, ilgili il idarelerine belirli hizmetleri sunmak için şartlı hibe sağlamaktadır.

Yönetimler arası transferler; İl özel idareleri için olduğu gibi yerel yönetim kuruluşları için de en önemli gelir kaynağıdır. Buna ek olarak, yerel yönetim kuruluşları, yerel yönetim bütçesine ve diğer gelirlere tahakkuk eden gelirler yoluyla nakit sağlarken, her iki gelir türü de canlı gelirler değildir. Belediyelerin bu gelir kaynakları üzerinde anayasal sınırlamalar çerçevesinde tabanı belirleme, faiz ve tahsil özerkliğini ayarlama açısından farklı kontrol seviyeleri bulunmaktadır. Diğer gelirler, belediye mülk gelirlerini, teşebbüslerin kazançlarını, para cezalarını, kurum ve kuruluşların gelirlerini kapsamaktadır (Yılmaz & Güner, 2013:136).

Gambiya'da gelir vergisi, çeşitli yerel hükümet kuruluşlarına sübvansiyon yoluyla her yıl merkezi yönetim tarafından karşılanmaktadır. Yerel yönetim kuruluşlarının diğer gelir kaynakları arasında yerel yönetim kuruluşlarını destekleyen ülke içi ve ülke dışı kalkınma ortaklarının bağışları gösterilebilir. Yerel yönetim kuruluşları, yerel satıcılardan ve küçük işletmelerden günlük vergilerin toplanmasından da sorumludur, ancak bu miktarlar genel olarak büyük gelişme projelerini yerel düzeyde desteklemeyi mümkün kılmak için yeterli değildir.

4.4. Kurumsal Kuvvetler Ayrılığı

Belediyelerde yürütme organı yasama organından ayrıdır. Ancak, kuvvetlerin ayrılması için genel kurumsal düzenlemeler belediyeler içerisinde farklılıklar göstermektedir. Bazı belediyelerin, belediye meclisinin rolünü azaltan güçlü bir belediye başkanlığı modeli bulunmaktadır. Doğrudan seçilen bir belediye başkanı belediye meclisine başkanlık eder, meclis toplantılarının gündemlerini kontrol eder ve meclis kararları üzerinde veto yetkisine sahiptir. Daha da önemlisi, belediye başkanı, kurumun günlük yönetim kararlarından sorumlu yarı-seçilmiş ve yarı atanmış bir yürütme organı olan belediye yönetim kurulunun başkanıdır. 2005 yılında Türkiye Belediye Kanunu'nda yapılan iki değişiklikle, belediyeler daha demokratik bir hale getirilmiş ve vatandaşlara yönelik hesap verebilirlikleri iyileştirilmiştir (Yılmaz & Güner, 2013:129). Bunlardan birincisi, belediye meclisi kararlarına karşı valinin veto yetkisinin kaldırılmasıdır. Geçmişte, belediye meclisi kararları il valisinin onayına tabiydi. İkinci değişiklik ise belediye meclisi toplantılarıyla ilgilidir. Buna ek olarak, 2005 yasası, belediye meclislerinin her ayın ilk haftasında toplanması hususunda görevlendirmiştir. Yasa gereği, belediye başkanlarının toplantıların gündemini belirlemesi ve toplantıdan 3 gün önce konsey üyelerini ve halkı bilgilendirmesi zorunludur. Belediye meclisi, belediye başkanını duruşmalar için çağırabilir ve kendisinden meclis önünde ifade vermesini isteyebilir. Değişiklikler, belediye meclislerinin gözetim kuruluşlarını güçlendirmiş ve belediye encümeni toplantılarını daha geniş paydaşlara açmıştır. Belediyedeki muhtarlar, il içindeki merkezi yönetim bakanlıklarının başkanları, ticaret birlikleri temsilcileri, üniversiteler, sendikalar ve diğer STK'lar belediye encümeni toplantılarına katılabilir ve görüşlerini ifade edebilirler. 10.000'den fazla nüfusa sahip belediyelerde, meclislerin en az üç encümeni olması zorunludur: Bunlar (i) planlama ve bütçeleme; (ii) ilçe/şehir planlaması; ve (iii) denetim

komiteleridir (Yılmaz & Güner, 2013: 130). Buna ek olarak, belediye meclisleri gerekli görmeleri durumunda özel encümenler oluşturabilirler (Yılmaz & Güner, 2013:130).

Encümenler ayrıca tanıklık etmesi için uzmanları davet edebilirler. Yılmaz ve Güner (2013), 2005 yasasının, belediye meclislerine, il valisi tarafından önerilen maddelerin gündeme dâhil edilmesi şartıyla, kendi toplantı gündemlerini belirleme yetkisi verdiğini öne sürmüşlerdir. İl meclisinin kararları valinin onayına tabi olmamasına karşın, meclis, kararlarını beş iş günü içerisinde valiye göndermekle yükümlüdür. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Valiler kanunlara uygunluğundan emin olmak için meclis kararlarını gözden geçirirler. Valiler kanunlara uygun olmadığını düşündükleri kararların meclis tarafından gözden geçirilmelerini isteyebilirler. 2005 yasası, valinin il meclisi kararlarını onaylaması zorunluluğunu ortadan kaldırmış ve valinin yasalara uygunluk denetimindeki rolünü azaltmıştır. Yönetimin üçüncü organı olan yargı, vatandaşlar ile yerel yönetimler ve aynı zamanda yerel ve merkezi yönetimler arasındaki uyuşmazlıkların hafifletilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Bir uyuşmazlık durumunda, taraflar davalarını idari mahkemeler, idari yargı mahkemeleri ve Danıştay'dan oluşan idari mahkeme sistemine götürebilirler (Yılmaz & Güner, 2013:130). Yukarıda belirtilen argümanlara bakılarak, anlaşmazlıkları çeşitli işlevsel operasyonlar açısından azaltılması amacıyla Türk yerel yönetim sistemindeki tüm paydaşların yetkilerinin ayrılmasında 2005 yasasının oldukça büyük bir rol oynamış olduğu açık bir şekilde görülmektedir.

Gambiya'da, belediye başkanı belediyenin baş icra sorumlusudur. Kararların çoğu, meclis üyeleri ve diğer ilgili paydaşlarla istişarede bulunarak alınmaktadır. Belediye başkanının kararı, merkezi yönetimin bir bakanı veya daha özel olarak yerel yönetimler ve toprak işleri bakanı gibi yürütmenin üyeleri tarafından etki altına alınabilir. Valinin çeşitli vazifeleri içinde, önemli konularda birbirlerine danışmalarına rağmen belediyelerin çalışma biçimleri üzerinde doğrudan söz hakkı bulunmamaktadır.

4.5. Yerel Seçim Sistemi ve Siyasi Rekabet

Türkiye'deki son reformun önemli bir eksikliği de, yerel olarak seçilen yetkililerin parti içerisindeki üstlerine karşı hesap verebilirliklerini artırmayı teşvik eden siyasi temsil sistemlerinin güçlendirilmesinde başarısız olunmasıdır. Belediye meclisi seçimleri, hesap verebilirlik bağlantılarını zayıflatan parti listelerine dayanmaktadır. Ulusal parti

politikaları; bölgelerin tercihleri, öncelikleri ve yeterlikleri üzerinde hakimdir; yerel boyutta siyasi karar alma mekanizması, zaman zaman seçmen önceliklerine aykırı çalışan ulusal parti kurultayı tarafından belirlenmektedir (Kanat, 2015:18).

Belediye başkanları oy çoğunluğu sistemi ile doğrudan halk tarafından seçilirken, belediye meclisi üyeleri nispi temsil sistemi ile seçilmektedir. Bu nedenle, belediye başkanları halk arasında yüksek düzeyde bir tanınmışlığa sahipken, meclis üyeleri halk arasında oldukça düşük düzeyde bir tanınmışlığa ve desteğe sahiptir. Ancak, hem belediye başkanları hem de meclis üyeleri parti aday listesi ile seçilmektedir. Parti adaylığı süreci seçmen girişine oldukça az yer vermektedir. Belediye başkanları, parti merkezi ile olan kişisel ilişkileri ve özellikle büyükşehir belediyeleri söz konusu olduğunda parti genel başkanıyla olan kişişel münasebetlerine dayanarak parti adaylıklarını elde etmektedirler.

Yerel seçimlerde, bağımsız adayların adaylıklarını koymalarına izin verilmesine rağmen, seçim sistemi onların aleyhine çalışmaktadır. Belediye başkanlığı makamı için oy çoğunluğuna dayanan seçim sistemleri, bağımsız adayları, siyasi partiler tarafından maddi olarak desteklenen adaylar karşısında dezavantajlı bir konuma getirmektedir. Meclis üyelerinin seçimi durumunda, en çok oy alan partiye kontenjan sayısının tamamını verme uygulaması ise sadece büyük partileri desteklemektedir. Bu durum, küçük partiler ve bağımsız adaylar aracılığıyla toplumun tüm kesimlerinin temsil edilmesini engellemektedir (Yılmaz & Güner, 2013:131).

Yılmaz ve Güner (2013), bu konuda şu yorumlarda bulunmuşlardır:

> “Yüzde 10 baraj sistemi bir meclis koltuğunu kazanmaya hak kazanmak için tüm siyasi partilerin ve bağımsızların oyların en az yüzde 10'unu almalarını şart koşmaktadır. Seçim yargısında, siyasi partiler ve bağımsızlar, meclis koltuklarının kazanılmasına ilişkin hesaplamaya dahil edilebilmek için baraj olarak geçerli oyların en az onda birini almak zorundadır. Sonuç olarak, diğer adaylardan daha fazla oyu olduğu halde bu baraj nedeniyle seçim dışı kalan adaylar mevcuttur, öte yandan az oy alıp, partisi barajı aştığı için il ve belediye meclislerine giren meclis üyeleri de bulunmaktadır. Mahalle seviyesinde, seçimler tarafsız olarak yapılmaktadır. ”Muhtar ve ihtiyarlar heyeti makamlarına aday olanlar bir siyasi partiye üye değildirler" (Yılmaz & Güner, 2013:131).

Yerel seçim sistemi ve siyasi rekabet konusunda Türkiye ile Gambiya benzerlikler taşımaktadır. İktidar partisi ile güçlü bağları olan hırslı belediye başkanları muhtemelen belediye başkanlığına seçilmektedirler. Bu, iktidar partisinin bir parçası olmanın, bir yerel

hükümet seçimini kazanma şansını artırdığı anlamına gelmektedir. Ancak, bu konuda bazı istisnalar bulunmaktadır: Gambiya'nın başkentinin (Banjul) şu anki belediye başkanı iktidar partisinin adayına karşı kazanabilmeyi başaran bağımsız bir adaydı. Bu, bir siyasi partinin kitlelerin seçimine karşı koymasının, ne kadar dezavantajlı bir durum olabileceğini göstermektedir. Siyasi çizgiye bağlı bir duruma getirmek yerine, insanların kendi temsilcilerini seçmelerine izin vermek her zaman önemlidir. Yüksek katılım ve hızlı bir gelişimi ön plana çıkartmak için yapılacak en iyi şey halkın seçimini tayin etmektir.

4.6. Gider Tahsisi

Yılmaz ve Güner (2013), "Türkiye'de, yerel yönetimlerin gelir ve gider bakımından gün geçtikçe daha çok kamu sektörü payı talep ettiğini" iddia etmektedirler (Yılmaz & Güner, 2013:135). Ayrıca, belediyeler için en büyük gider kaleminin malların ve hizmetlerin satın alınması olduğunu öne sürmektedirler. Prensip olarak, yerel işlevlerin yerine getirilmesinden yerel yönetimler sorumludur. Bu konuda hizmet sunum sorumlulukları bakımından karşılaştırılabilecek hiçbir aktör bulunmamaktadır. Belediyelerin hizmet sunum sorumlulukları, zorunlu ve keyfi olmak üzere iki gruba ayrılmıştır. Zorunlu sorumluluklar, şehir kalkınma planları, su ve kanalizasyon, şehir içi ulaşım, imar, coğrafi ve kentsel bilgi sistemleri, çevre, katı atık toplama, park ve dinlenme alanları, kültür ve spor hizmetleri, zabıta, yangınla mücadele, acil servisler, cenaze ve mezarlık hizmetleri ve mesleki eğitim gibi yerel işlevleri içermektedir.

Keyfi sorumluluklar ise; devlet okullarının bakımı, sağlık hizmetlerinin sağlanması, kültürel varlıkların korunması ve tarihi yerlerin korunması gibi sosyal işlevleri içermektedir. Büyükşehir belediyelerinin hizmet sunum sorumlulukları arasında şehir kalkınma planları, işletme izninin verilmesi, şehir içi ulaşım, büyük ana yolların bakımı, yangınla mücadele, su ve kanalizasyon, mezarlık ve çeşitli diğer hizmetler yer almaktadır. Büyükşehir bölgelerinde, ilçe belediyelerinin “Belediye Yönetmeliklerinde listelenen hizmetleri sağlamaları beklenmektedir; bunlara, özel olarak büyükşehir belediyelerinin görev alanı dışında bırakılmış hizmetler dâhil değildir. Ancak, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir belediye sınırları dâhilindeki ilçe belediyeleri belirli sorumluluklara sahiptir. İlçe ve büyükşehir belediyelerinin eşzamanlı sorumluluklara sahip olduğu hizmetler için, hangi hizmetlerden hangi belediyelerin sorumlu olduğunu ayırt etmek vatandaşlar için zor olabilmektedir (Yılmaz & Güner, 2013:135).

Gambiya'da, belediyeler gibi yerel yönetim kuruluşları, Türkiye'de olduğu gibi zorunlu ve keyfi sorumluluklar üstlenmektedirler. Sorumlulukları arasındaki en büyük fark, Gambiya'daki yerel yönetimlerin ulaşım ve yangınla mücadeleden sorumlu olmamasıdır. Bu sorumluluklar, merkezi yönetim ve diğer kuruluşlar ya da makamlar tarafından üstlenilen sorumluluklardır. Yangınla mücadele, içişleri bakanlığı bünyesindeki Gambiya itfaiyeleri tarafından yapılmaktadır. Deniz taşımacılığı Gambiya limanları başkanlığı tarafından kontrol edilirken, karayolu taşımacılığı yerel nakliye şirketleri tarafından organize edilmekte ve denetlenmektedir. Her iki ülkenin yerel yönetimlerinin üstlendiği görevler ve sorumlulukların önemli benzerliklerinin yanında, görevlerin uygulama şekillerinde, etkinliklerinde ve verimliklerinde önemli farklılıklar olduğu da görülmektedir. Kısacası, Türkiye'de yerel yönetimler, görevlerini ve sorumluluklarını Gambiya'ya kıyasla daha verimli ve etkili bir şekilde yerine getirmektedir. Bu, daha uzun bir gelenek ve tecrübe, gelir gücü ve köklü işletme sistemlerinden kaynaklanıyor olabilir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu araştırma, Türkiye ve Gambiya'daki yerel yönetim sistemleri ile reformlarının karşılaştırmalı bir analizidir ve araştırma kapsamında her iki sistem arasında var olan benzerlik ve farklılıklar incelenmiştir. Bu çalışmada, Türkiye ve Gambiya'daki yerel yönetimlerin kavramsal çerçevesi eleştirel bir biçimde incelenmiş yanı sıra Türkiye ve Gambiya'daki yerel hükümet otoriteleri ve paydaşları tarafından üstlenilen reformlar mercek altına alınmıştır. Söz konusu reformlar; diğer hususların yanı sıra öncelikle, mali ve idari özerklik, çalışma alanının genişletilmesi, vatandaşların hesap verme sorumluluğu, vatandaşların yönetişim sürecine katılımının arttırılması ve gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi konularında katedilen büyük mesafeleri içermektedir.

Ayrıca, araştırma kapsamında, Türkiye ve Gambiya'daki yerel yönetim sistemlerinin benzerlikleri ve farklılıkları incelenmiştir. Çalışma sonucunda, Türkiye'deki yerel yönetim sistemlerinin geçtiğimiz on yıllar içerisinde Gambiya'daki sistemlere kıyasla çok daha hızlı ve etkin bir şekilde geliştiği ortaya çıkmıştır. Bu durumun, Türk hükümeti ve ilgili paydaşların, yerel yönetişimde daha güçlü bir siyasi iradeye sahip olması ile ilişkili olduğuna inanıyoruz. Buna ek olarak, vatandaşların yerel yönetim sistemlerine katılımı ve sistemler hakkındaki duyarlılıkları, bu başarıya önemli derecede katkıda bulunmuştur. Bu bakımdan; Gambiya, Türkiye'ye kıyasla, nispeten daha yavaş ilerlemektedir. Bu, hükümet açısından düşük siyasi iradeyle ve vatandaşlar açısından yerel yönetim sistemlerine yönelik ilgi eksikliğiyle bağdaştırılabilir.

Bununla birlikte, Türkiye ve Gambiya'daki yerel yönetim sistemlerinin karşılaştığı çeşitli zorluklar araştırılmış ve Gambiya'nın yüzleştiği sorunların Türkiye'ye göre daha ciddi olduğu anlaşılmıştır. Bu durum, Gambiya'nın gelişmişlik düzeyine ve söz konusu zorluklarla başa çıkmak için yeterli kaynağının bulunmamasına bağlanabilir. Yerel yönetim sistemlerinin karşılaştığı zorluklar göz önüne alındığında, çalışma sonucu elde edilen bulgular, yolsuzluğun tüm dünyadaki yerel yönetim sistemlerinin ilerlemesini engellemeye devam eden en büyük zorluklardan biri olduğunu teyit etmiştir. Çalışma ayrıca, yolsuzluk engelinin Türkiye'ye kıyasla Gambiya'da daha belirgin olduğunu doğrulamıştır.

Bunun nedeninin, Gambiya'da büyük oranda eksikliği hissedilen bağımsız kuruluşların Türkiye'deki hesap verebilirliği ve şeffaflığı arttırması olduğu düşünülmektedir. Bu tehdidin bertaraf edilebilmesi için yerel yönetim sistemlerinin merkezindeki hesap verebilirliğin ve şeffaflığın artırılmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu, somut yasalar ve çalışma tarzlarının rehberliğinde uygun kurumsal düzenlemeler ve çerçeveler vasıtasıyla başarılabilir.

Bunlara ek olarak, çalışma sırasında keşfedilen bir başka zorluk ise hem Türkiye hem de Gambiya'daki yerel yönetim sistemlerinin özerklik ile ilgili sorunlarıdır. Bu durum, merkezi hükümetin, özellikle de yürütme organlarının, yerel yönetimlerin çalışma şekillerine büyük ölçüde müdahalede bulunduğu Gambiya'da, daha da belirginleşmektedir. Yerel yönetimlerin aldığı kararlar ve oluşturduğu politikalar, yürütme üyelerinin ve çıkar gruplarının etkisi altında kalmaktadır. Bu durum, yerel yönetim kurumları tarafından sağlanan bölgesel kalkınma programlarını önemli ölçüde etkilemektedir.

Yerel yönetimlerin üstlendiği rollerin kademeli bir şekilde merkezi hükümetlere kaydırılması, Türkiye ve Gambiya'daki yerel yönetim sistemlerinin karşılaştığı ana zorluklardan biridir. Yerel topluluklara sağlanan yerel hizmetler gibi geleneksel roller, aşamalı olarak merkezi hükümetlere geçmeye devam etmektedir. Bu durum, yerel yönetim sistemlerini gerek Türkiye'de gerekse Gambiya'da lüzumsuz hale getirmiştir. Bu zorluğun üstesinden gelinmesi için hem yerel hizmetlerin planlanması hem de uygulanması açısından Türkiye ve Gambiya'da merkezi hükümet ve yerel yönetim sistemleri arasında uygun bir koordinasyona ihtiyaç vardır. Bu durum; kimin, nerede, ne zaman ve ne yapması gerektiği hakkında merkezi hükümet ile yerel yönetim sistemleri arasındaki yıllık istişareler ile çözülebilir. Çözüme ulaşıldığında, hem merkezi hükümet hem de yerel yönetim sistemleri farklı işlevlerini etkin ve verimli bir şekilde yürütebilecektir.

Çalışma kapsamında elde edilen bulgular, yerel yönetim sistemlerine sağlanan finansal özerkliğin ve gelir kaynaklarının sınırlandırılmasının da Türkiye ve Gambiya'daki yerel yönetimlerin mevcudiyetine yönelik büyük bir tehdit olduğunu ortaya çıkarmıştır. Türkiye ve Gambiya'daki yerel yönetim sistemlerinin ana gelir kaynağı, merkezi hükümetten gelen sübvansiyonlar ve toplanan vergilerden oluşmaktadır. Merkezi hükümetin sağladığı sübvansiyonların son on yılda önemli ölçüde azalması ile yerel topluluklara götürülen hizmetlerin kalitesi ve finansal özerklikte düşüşler yaşanmıştır.

Diğer taraftan, yerel yönetimlerin finansman açısından merkezi hükümete sürekli bir şekilde bağımlı hale gelmesi; vatandaşların yerel yönetim birimlerine karşı duyarlılığını, sorumluğunu, söz konusu birimlerin yönetişim süreçlerine katılımlarını ve ilgili hususlarda bilinçlenmelerini engelleyerek, yerel toplulukların, yerel otoritelerin sergilediği hizmet performansı ve yaptığı harcamalar üzerindeki etkili demokratik kontrollerini aksatmaktadır. Bu tehdidin ortadan kaldırılması için merkezi hükümet, yerel hükümet sistemlerini güçlendirici önlemler almalı ve yerel hükümetlerin gelir toplama sistemlerini sağlamlaştırmalıdır. Merkezi hükümet, yerel hükümet sistemlerine, gelirlerin harcanması konusunda daha geniş özerklikler veren mekanizmalar oluşturmalıdır. Yerel yönetimler ise finansmanlarını sadece vergilendirme ile değil aynı zamanda başka gelir kalemleriyle sağlamak için çeşitli yollar geliştirmelidir.

Hem Türkiye'deki hem de Gambiya'daki yerel yönetim sistemlerinin boğuşmaya devam ettiği bir başka sorun ise nitelikli insan kaynağı (beşerî sermaye) eksikliğidir. Yerel yönetim sistemleri, personel idaresi açısından; personel seçimleri, personel atamaları, personel mevkileri, personel terfileri yanı sıra insan kaynakları planlaması gibi çeşitli sorunlarla yüzleşmektedir. Bununla birlikte, personel atamalarının siyasi baskı ve adam kayırma ile yapılması bu sorunları daha da derinleştirmektedir. Bu sorunların çözümlenmesi için Türkiye ve Gambiya'daki yerel yönetim sistemlerinin, personel alımı ve seçiminde liyakate dayalı mekanizmalar geliştirmesi gerekmektedir. Böylece, yerli beşerî sermayenin doğru kullanılması sağlanacak ve yabancı danışmanların maliyeti düşürülecektir.

Vatandaşların, yerel yönetim sistemleri konusunda aktif ve duyarlı olmayışı, yerel yönetimlerin mevcudiyeti ve sürekliliği açısından büyük bir tehdittir. Vatandaşların, yerel yönetimlere duydukları ilginin az olmasının sebebi, söz konusu yönetimlerin yetki ve sorumlulukları hakkında yeterli bilgiye sahip olmamalarıdır. Vatandaşların bu konudaki ilgisizliği, liderlerin, gerçekleştirdikleri eylemler hususunda yeterince sorumlu tutulmamalarına sebep olmakta ve yerel seçimler sırasında sorgulanmalarını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle hem Türkiye'de hem de Gambiya'da, yerel yönetim sistemlerinin karar verme sürecinde vatandaşların daha fazla katılımına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu gerçekleştirilirse, vatandaşların yerel yönetimleri sahiplenme hissi daha da artacak ve yerel yönetişimin her alanında sürdürülebilirlik sağlanacaktır.

Çalışma kapsamında, hizmet sayısının ve kalitesinin arttırılmasına yönelik toplumsal beklentilerin olduğu saptanmıştır. Vatandaşlar, yerel yönetim sistemlerinin daha fazla hizmet sunmasını beklemektedir. Bu beklentiler, kentsel alanlara gerçekleşen göçün artmasıyla daha da güçlenmiştir. Artan talepler, yerel yönetimler üzerindeki baskıları hem mali açıdan hem de malzeme ve personel açısından arttırmaktadır. Dolayısıyla, yerel yönetim sistemleri, gelir kaynaklarını çeşitlendirip, gerçekçi acil durum planları hazırlayarak vatandaşların artan beklentilerini karşılayıcı çalışmalarda bulunmalıdır.

Modern yönetim tekniklerinin uygulandığı özel sektörün, kamuya kıyasla daha kaliteli ve verimli hizmetler sunduğu yaygın olarak bilinen bir gerçektir. Özelleştirme programlarının sınırlı bir şekilde uygulanması hem Türkiye hem de Gambiya'daki yerel yönetim sistemleri için büyük bir zorluk teşkil etmektedir. Türkiye, 1980'lerden itibaren çöp toplama, emlak vergisi tahsili gibi bazı hizmetlerin özelleştirilmesine tanık olmuştur. Elde edilen sonuç büyük oranda olumluydu ancak özelleştirme programlarının belediyelerin başka hizmet alanlarında da uygulanması konusunda başarı elde edilemedi. Dolayısıyla, yerel yönetim sistemleri karşılıklı yarar sağlayabileceği özelleştirme programlarını benimsemek zorundadır. Özelleştirme girişimleri ise çevresel açıdan sürdürülebilir olduklarını ve vatandaşların çıkarlarının girişimlerinin odak noktasında olduğunu temin etmelidir.

Şeffaflık ve açıklık modern hükümetler için önemli birer özelliktir ancak gerek Gambiya'daki gerekse Türkiye'deki yerel yönetim sistemleri şeffaflık ve açıklık bakımından tatmin edici değildir. Demokratik bir toplumda; bireyler, sivil toplum kuruluşları ve medyanın yerel otoritelerin yerel konulardaki kararlarına ve faaliyetlerine erişebilmeleri için tatmin edici araçlar ve fırsatlar sağlanmalıdır. Mevcut koşullarda, vatandaşlara sunulan bu konudaki fırsatlar sınırlıdır. Bu nedenle, yerel yönetim sistemleri, faaliyetleri ve yerel vatandaşların beklentileri açısından yerel vatandaşlara daha açık olmalıdır. Dahası, vatandaşların tam katılımını sağlamak için aşağıdan yukarıya (tümdengelim) bir yaklaşım benimsenmelidir.

Sonuç olarak, Türkiye'deki ve Gambiya'daki yerel yönetim sistemleri; vatandaşların giderek artan faal ihtiyaçlarını karşılamak için yasalarını, yönetişim sistemini ve işlemlerini modernleştirmeye çalışmalıdır. İhtiyaçlarını anlamak için vatandaşlarla düzenli olarak görüşmeler yapılmalı ve bu görüşmelerin sonuçlarına dayalı çeşitli hizmetler başlatılmalıdır. Yerel yönetim sistemleri, vatandaşlar için hesap verebilir olmalıdır ve daha

yüksek düzeydeki yönetim kararlarının etkisine daha az tabi olmalıdır. Hem Türkiye hem de Gambiya'da, gider sorumlulukları (kalemleri) açıklığa kavuşturulduğu takdirde, yerel yönetim sisteminin yeterlikleri desteklenebilir ve geliştirilebilirdir. Yerel düzeyde faaliyet gösteren yerel yönetim ve ulusal devlet arasındaki sorumluluk ve yetkilerin ayrımının netleştirilmesi verimliliği artırabilir.

Buna ek olarak, yerel yönetimlerin gider özerkliği artırılmalıdır. Yerel yönetimlerin yerli personel sayısını ve farklı yerel sorunlara ayrılan para miktarını belirleyebilmesine izin verilmelidir. Daha yüksek düzeydeki yönetimler, yerel yönetimlerin kararlarını iptal etme yetkisine sahip olmamalıdır ve merkezi ve yerel normatif (kuralcı) eylemler arasındaki anlaşmazlıklar mahkemelerde ele alınmalıdır.

Yerel yönetim sistemleri için gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesine ilişkin olarak; yerel yönetimler için daha fazla mali kaynağa erişim sağlanmalıdır. Sınırlı borçlanma hakları, yerel yönetimlerin sermaye harcamalarını finanse etme kabiliyetini engellemektedir. Bu yüzden, yerel yönetimler için sorumlu borçluluğa erişim sağlanması için daha esnek bir yasal çerçeve geliştirilmelidir.

Yerel yönetim sistemleri arasındaki ortaklıklar, vatandaşların ihtiyaç duyduğu hizmetleri sunma konusunda büyük bir potansiyele sahiptir. Bu nedenle belediyeler arası işbirliği, belediye hizmetlerinin sağlanmasına ilişkin maliyetleri düşürürken, mevcut ölçek ekonomilerinden faydalanmak için de etkin bir araçtır. Aynı zamanda özel mahalli idarelerin işlevler üzerinde kontrol sahibi olmasını ve en iyi uygulamalardan ders çıkarmasını da sağlamaktadır. Bu, Türkiye ve Gambiya'daki yerel yönetim sistemleri arasında gerçekleşecek bir Mutabakat Zaptı aracılığıyla uygulanabilir.

KAYNAKÇA

Adeyemo, D.O. (Ed.). (1997). *Financial and Administrative Procedure in Nigerian Local Government.* Ile-lfe: Local Government Publication Series, 77-87.

Adıgüzel, Ş. (2012) 6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Elestirel Bir Değerlendirme. *Toplum ve Demokrasi*, 6(13-14), 153-176.

Africa Development Bank (2012). *AfDB/World Bank Joint Assistance Strategy 2012-2015.* Abidjan, Ivory Coast.

Akyol, İ. T. (2012). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çikiş Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri*. Yüksek Lisans Tezi, Gaziosmanpaşa Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tokat.

Alam M. and Athreya, R. (2008). *Decentralisation in The Gambia in the Context of the National Development Agenda*, In Munawwar Alam, (ed.), "Decentralisation in The Gambia", *Report of a High-level Workshop held in Banjul, The Gambia, 7-9 April 2008, Commonwealth Secretariat.*

Altan, Y. Kerman, U. ve Aktel, M. (2010). Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme, Kütahya: *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26.

Altın, İ. (2015). *Türkiye'de Belediye Başkanlarinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şarti'na İlişkin Algi Ve Yaklaşimlari*. Yüksek Lisans Tezi, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Arslan, C. (2009). *Türkiye'de Yerel Yönetimler Ve 2004 Sonrasi Yerel Yönetim Reformu*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Aydın, M. (2008). *Sosyal Politika ve Yerel Yönetimler*, Istanbul: Yedirenk Yayınları.

Buah F.K. (1986). *A History of West Africa from AD1000.* London: Macmillan Publishers.

Çalış, Y. (2012). *Türkiye'de Merkezi Ve Yerel Yönetimin Yapılanması Almanya Ve Fransa Modeli İle Karşılaştırmalı Analizi*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.

Davey, K.J. (1991). Local Autonomy and Independent Revenue. *Journal of Public Administration*, 49(45), 79.

Dryanova, A.M. (2013). *Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Türkiye Ve Bulgaristan Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırmalı Analizi*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Ekinci, E. (2013). *Türkiye'de 2004 Sonrası Yerel Yönetim Reformu: Eleştirel Bir Değerlendirme,* Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Emini, F. T. (2009). Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dıs Dinamikleri. *Yönetim Ve Ekonomi*, 16(2), 31-48.

Erdoğan, Ü. (2011). *Sivil Toplum Kuruluşlarinin Yerel Yönetimlerin Karar Alma Sürecindeki Rolü: Aydin İli Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.

Ersoy, D. (2012). *Post-Fordizm Ve Yerel Yönetimler: Türk Yerel Yönetim Sisteminde Yaşanan Değişim*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversiti Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

Eryılmaz, B. (2011). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar ve Politikalar* (Dördüncü Baskı). Ankara: Okutman Yayıncılık.

Gailey, H. A. (1987). *Historical Dictionary of the Gambia*. London: The Scarecrow Press Inc.

Gambia Bureau of Statistics (2012). *The Gambia Integrated Household Survey*. Banjul, The Gambia.

Gambia Bureau of Statistics (2014). *The Gambia Demographic Survey*. Banjul, The Gambia.

Gözler, K. ve Kaplan, G. (2013). *İdare Hukukuna Giriş*. (Onsekizinci Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Gray, G. M. (1966). *History of the Gambia*. London: Frank Cass Ltd.

Gül, M.A. (2015). *Yerel Yönetimlere Yönelik Liderlik Modelinin Geliştirilmesi*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Arel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.

Güler, B.A. (2013). *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*. (Dördüncü Baskı). Ankara: Imge Kibatevi Yayınları.

Güner, A. ve Yılmaz S. (2006). Buoyancy analysis of municipal revenues. *Legal Mali Hukuk Dergisi*, 15, 673-685.

Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. In Pierre, Jon (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press.

Hughes, A. and Perfect, D. (2008). *Historical Dictionary of The Gambia Vol. 4*. Lanham, Maryland:Scarecrow Press Inc.

International Federation of Human Rights (2004). *Notes on the situation of Gambian Women*. New York,USA.

İnaç, H. ve Ünal, F. (2015). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Sartı Ve Türkiye'de Belediyeler, Kütahya: *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17.

İnternet: United Nations Development Program (1997). *Governance for sustainable human development*, A UNDP policy Document, Retrieved from

http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b. adresinden 19 Aralık 2017'de alınmıştır.

İnternet: World Bank Group (Retrieved 26, April 2017). *Accountability in Governance,* https://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/AccountabilityGovernance.pdf, adresinden 19 Aralık 2017'de alınmıştır.

Jammeh, O. and A.S. (2012). *The Constitional Law of The Gambia 1965-2010*. Indiana, United States, AuthorHouse.

Kahraman, E. (2015). *Yerel Yönetim Harcamalarinda Etkinlik Ve Verimlilik: Erzincan İli Örneği.* Yüksek Lisans Tezi, Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzincan.

Kanat, K. B. (2015). *Elections in Turkey.* SETA. Issue 18, pp.1-32.

Karaarslan, M. (2007). *Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Ve Denetimi*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara

Karakılçık, Y. (2016). *Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, (Üçüncü Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Kayan, K. (2015). *Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylik Sürecinde Mevzuat Uyumu Ve Yerel Yönetimlere Yansimasi*. Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli

Keleş, R. (1998). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (Üçüncü Baskı), İstanbul: Cem Yayınevi.

Köse, Ö.H (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi. *Sayıştay Dergisi,* 52, 3-42.

Mahoney Florence (1982). *Stories of Senegambia.* Banjul: Government Printer.

Mander, H. and Asis, M. (2004). *Good Governance Resource Book*, Banglor, Books for Change.

Ministry of Lands and Regional Governments, (2014). *The Gambia National Policy for Decentralization and Local Governments (2015-2024),* Banjul, The Gambia.

Munawar Alam (ed.), (2008). *Decentralisation in The Gambia,* Report of a High-level Workshop on 'Managing Change in Local Governance' held in Banjul, The Gambia.

NCCE (2002). *Local government Act, 2002- As Amended,* Kanifing: NCCE house .

Ökmen, M. ve Elma, F. (2013). *Türk Dünyasında Yerel Yönetimler-Yapısal İşlevsel Görünüm ve Dönüşüm Süreci.* İstanbul: Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını.

Özer, M. A. (2013). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri. *İdarecinin Sesi Dergisi,* 146.

Özer, M.A. ve Akçakaya, M. (2014). *Yerel Yönetimler,* Ankara: Gazi Kitabevi.

Peters, B. G. and Pierre, J. (2000). *Governance, Politics and the State.* New York: St. Martin's Press.

Pierre, J. (ed.), (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Republic of the Gambia (1997). *Constitution of the Gambia*. Banjul: National Assembly Printer

Republic of the Gambia (1997). *Strategy for Reform of The Local Government System,* Banjul: MLGL Printer.

Republic of the Gambia (2002). *Local Government Act (Amendments)-Sections 1-23 No.5 of 2002,* Banjul: National Assembly Printer.

Semiz, H. (2011). *Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasındaki İşbirliği Sorununa Yönelik Nitel Bir Araştırma*. Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.

Senghore, A.A. and Ozor, F. U. (2013). *Traditional Governance In The Gambia: Chieftancy Role In Modern Party Politics*. International Researchers, 2, 3.

Şahin, Y. (2015). *Yerel Yönetimler* (İkinci Baskı), Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Şengül, R. (2014). *Yerel Yönetimler* (Dördüncü Baskı), Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Thomas, C. (2000). *Global Governance, Development and Human Security.* London: Pluto.

Tileuberdi, Y. (2014). *Türkiye Ve Kazakistan Yerel Yönetim Reformlarının Karşilaştırmalı Analizi*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G. ve Akalin, N., (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri: Türkiye Ve Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: Tesev Yayınlar.

Türkoğlu, İ. (2009). *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Mali Özerklik Ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2009/389.

UNDP (2014). *Human Development Report.*

UNICEF (2013). *At a Glance: Gambia.* Banjul, The Gambia.

Ünal, F. (2012). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü, Kütahya: *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 30.

Wollmann, H. (2008). *Reforming Local Leadership and Local Democracy: The Cases of England, Sweden, Germany and France in Comparative Perspective. Local Government Studies,* 34(2), 279 – 298.

World Bank (2013). *The Gambia Country Report*.

Yavuz, M. (2009). *Türkiye'de Yerel Yönetim Şirketleri: Yapısı, Hukuki Dayanakları Ve Sorunları*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

Yıldızhan, A. (2012). *Yerel Yönetimlerde Değişim "Coğrafi Bilgi Sistemleri Kullanımı".* Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kültür Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

Yılmaz, S. ve Güner, A. (2013). Local Government Discretion and Accountability in Turkey. *John Wiley and Sons Ltd*, 33(2), 125-142.

Yiğit, M. (2008). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Katilim, Demokrasi Ve AB Sürecinin Etkileri*. Yüksek Lisans Tezi, Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : SOWE, Samba
Uyruğu : Gambiya
Doğum tarihi ve yeri : 23.02.1991 Kuntair
Medeni hali : Bekar
Telefon : 00905070353799
e-mail : sambasowe2010@yahoo.com

Eğitim

Derece	**Eğitim Birimi**	**Mezuniyet tarihi**
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü	devam ediyor
Lisans	University of The Gambia Kalkınma Çalışmalar	2013
Lise	Kinderdoft Bottrop Senior Secondary School Arts Department	2009

Yabancı Dil

İngilizce, Türkçe

Yayınlar

Sowe, S. (2018-Ocak - Nisan) Local Government: A Case Study Of The Gambia. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 5(12).

Hobiler

Seyahat, Araştırma, Futbol, Gönüllülük



GAZİLİ OLMAK AYRICALIKTIR…

