

ÖZERK YEREL YÖNETİMLER VE TÜRKİYE

Av. Mehmet Ali KAHRAMAN

1 GİRİŞ

Günümüzde, üniter sistemdeki bütün devletlerin idari yapısı şu iki birimden oluşmaktadır; merkezi idare ve mahalli idareler. Federal devletlerde bu iki idarenin arasına bir de üye devletler girmektedir.¹

Yerel yönetimler, Anayasanın 127. Maddesinde "il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir" şeklinde tanımlanmıştır. Yerel yönetimler, yerel toplumların kendilerini en yakından ilgilendiren işleri hakkında karar aldıkları bir örgütlenme biçimidir.²

Yerel yönetimler incelendiğinde, ortaya çıkışlarının çok eski tarihlere dayandığı görülür. Yerel yönetimler demokrasilerin bir sonucu olarak ortaya çıkmış değillerdir. Tam tersine, demokrasiler yerel yönetim deneyimlerinin sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bugün demokrasi olarak nitelendirilen yönetimlerin, tarih sahnesinde yer almadığı dönemlerde yerel yönetimlerin varlığını görebilmekteyiz.³ Bugünkü anlamda demokrasi inancının ortaya çıkışı XVIII. Yüzyıla rastlamaktadır. Oysa yerel yönetimler, devletle birlikte ortaya çıkmışlardır. Devlet ise, ilk olarak nerede ve nasıl ortaya çıktığı bilinemeyecek kadar eski bir tarihsel olgudur.⁴

Yerel yönetimler, başlangıçta sosyal ve tarihsel bir olgu olarak komün biçiminde ortaya çıkmışlardır. Yerel yönetimlerin ortaya çıkışını, devletin ortaya çıkışı ile birlikte incelemek gerekir. Tarihsel bir olgu olan devletin ise, daha önce de belirttiğimiz gibi, ilk olarak nerede ve nasıl ortaya çıktığı bilinmemektedir. Gerçi bugünkü modern devletler, feodalitenin yıkılmasını takiben kurulmaya başlanmışlardır. Aynı şekilde bugünkü anlamı ile yerel yönetimler de, XIII. Yüzyılın sonlarına doğru devlet içinde hukuki bir kişilik kazanmışlardır. Ancak, bugünkü niteliklerine sahip olmasalar da yerel yönetimler ilk kez merkezi otoritenin yetkilerinden bir kısmını bazı yerel otoritelere devretmesinin ve yerel bazı topluluklara bazı haklardan yararlanma imkanı tanımış olmasının bir sonucu olarak ortaya çıkmışlardır. Bu açıdan yaklaşıldığında yerel yönetim anlayışının varlığını antik sivilizasyonlara kadar götürmek mümkündür. Nitekim, antik çağda Yunanistan'da her kent-devlet idari özerkliğe sahip birimlere bölünmüştü.⁵

II. YEREL YÖNETİMLER TEORİSİ

Teorik olarak yerel yönetimler, hizmetlerin halka en yakın birimler tarafından yürütülmesi ile halkın kendi sorunlarına, yine kendilerinin doğrudan katılımıyla çözümlerin bulunması, halkın yönetime doğrudan katılması esasına dayanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yerel yönetimler, toplumun demokratikleşmesi için önemli mevzilerdir.

Siyaset Bilimi'nde ve İdare Hukuku'nda geliştirilen yeni teorilerde, liberal demokrasinin temelinde komünal hürriyetlerin, çağımızdaki özgürlükçü demokrasinin temelinde de yerel özgürlüklerin yer aldığı belirtilmektedir. Bu sebeptendir ki, yerel yönetimler, yerel toplulukların kamusal siyasi haklarını hep birlikte kullanmalarının birer ürünü, birer aracıdır.⁶

Halkın kamu işlerinin sevk ve idaresine katılımı, insanların politik bir kültür kazanmalarına ve idare edenler ile edilenlerin birbirlerine yakınlaşmalarına neden olacaktır. Yerel yönetimlerde halkın yönetime katılımı sağlandığı ölçüde, insanlarda demokrasi kültürü gelişecektir. Bu yönüyle yerel makamlar, doğrudan demokrasinin uygulama alanlarıdır. Bu nedenle yerel yönetimlere, "demokrasinin okulları" denmektedir. Nitekim Avrupa Konseyi üyesi devletler tarafından imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın⁷ önsözünde de, vatandaşların kamu işlerinin sevk ve idaresine katılma hakkının demokratik ilkelerden biri olduğu belirtilmiştir.

III. ÖZERK YEREL YÖNETİMLER

Özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır. Özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler. Bir kurumun özerk sayılabilmesi için, başka bir kurumun izin ve onayına bağlı olmaksızın karar alabilmesi ve aldığı kararları uygulayabilmesi, organlarının bağımsız olması ve yeterli parasal olanaklara sahip olması gerekir.⁸ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre özerk yerel yönetim kavramı, yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.⁹

Bugün için yerel yönetimlerin özerkliği, demokratik ilkelerden birisi olarak kabul edilmektedir. Demokratik olma iddiasında olan siyasal rejimler, yerel yönetimlerin özerkliğini yasal güvence altına almak durumundadırlar. Yetkinin vatandaşa en yakın ve direk halk tarafından seçilmiş kurumlara verilmesi, diğer bir deyişle bire bir vatandaş ile iletişim halinde olan kurumların geniş yetkiler ile donatılması, ülkede birlikte yaşama kültürünün gelişmesine ve demokratik bilincin yaygınlaşmasına hizmet edecektir. Yukarıda da belirtildiği gibi, vatandaşlardaki demokrasi kültürü ve bilincinin gelişmesi ve yaygınlaşması öncelikle yerel yönetimlerle olacaktır.

Burada özerk kurumların denetiminden de söz etmek gerekecektir. Elbette özerklik, denetimsizlik anlamına gelmemektedir. Fakat bir kurumu denetlemek adına, kurumun organları tarafından alınan kararları değiştirmek veya alınan kararların uygulanabilmesi için başka kurumların onay veya iznine tabi tutmak, organları ve seçilmiş kişileri keyfi uygulamalara tabi tutmak özerklik kavramı ile bağdaşmaz.

Denetimin, özerk kurumun kendi oluşturduğu organlar tarafından gerçekleştirilmesi temel ilkedir. Bu yönden iç denetim yani denetimin yine özerk kurumun kendisi tarafından gerçekleştirilmesi yöntemi en etkili ve yararlı denetim biçimidir. Fakat özerk kuruluşların yalnız kendi organları tarafından denetimi yeterli değildir. Bazı çalışmalarının ve uygulamalarının ulusal düzeyde denetlenmesi de bir zorunluluktur.¹⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na göre, yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla veya anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst-makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetime tabi tutabilecektir. Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin, korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.¹¹

IV. MERKEZDEN YÖNETİM-YERİNDEN YÖNETİM

Merkezden yönetim, bir ülkede merkez memurlarının daha geniş yetkilere sahip olduğu

ve alt kademelerin yetkilerinin ve takdir haklarının azaldığı bir yönetim biçimidir. Eğer anayasa ve diğer yasalarla, aynı ülke içinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verilmiş ise bu tür yönetim biçimine yerinden yönetim (ademi merkezîyet) denilmektedir.¹²

Günümüzdeki uygulamada merkezîyetçilik ile ademi merkezîyetçilik bir arada yürütülmektedir. Ancak, tarihsel gelişme seyri içinde, zaman zaman bunlardan herhangi birinin diğerine oranla çok daha hakim duruma geçtiği görülmüştür. Günümüzdeki eğilim, ekonomik açıdan merkezîyetçilik lehinde bazı görüşlerin ileri sürülmesine rağmen yerinden yönetimin merkezden yönetime oranla giderek gelişmesi ve genişlemesi şeklindedir.¹³

V. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

1-Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Tarihçesi

Türkiye'de yerel yönetim kuruluşları, "İl Özel İdaresi", "Belediye Yönetimi" ve "Köy Yönetimi" olmak üzere üç türdür. Bunlar içinde en eski ve geleneksel olanı köy yönetimidir. Diğerleri ise batılılaşma dönemi içinde Fransa örnek alınarak kurulmuştur.¹⁴

Belediye yönetimi

Türkiye'de ilk belediye idaresinin kurulması çalışmaları, Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1854-1856 yıllarında batı ülkeleri ile artan ilişkiler sonunda başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu'nda belediyeler kuruluncaya kadar, belediye işleri vakıflar tarafından yerine getiriliyordu. Bu dönemde hükümet, belediye ve yargı işleri ile "kadı"lar ilgileniyordu.¹⁵ Bugünkü anlamı ile belediye yönetiminin kurulması, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile olmuştur. 1580 sayılı kanun çıkarıldığı tarihten bugüne çeşitli değişikliklere uğramış ise de, bu değişiklikler ciddi değişiklikler olmamıştır. Türkiye'de belediyeler hala 1580 sayılı kanunla idare edilmektedir.¹⁶

İl Özel İdaresi

İl Özel İdaresi'nin temelleri, 1864 tarihli "Vilayet Nizamnamesi" ile Fransız örneğine göre atılmıştır.¹⁷ İl Özel İdaresi, 1913 yılında kabul edilen "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı" adını taşıyan geçici bir yasa ile yeniden düzenlenmiştir.¹⁸ Günümüzde İl Özel İdaresi, gelişmemiş ve büyük ölçüde işlevini yitirmiş bir yerel yönetim kuruluşu görünümündedir. Bu geçici yasanın günün koşullarına uydurulması için, 1987 yılında bazı değişiklikler yapılmış ve geçici yasanın adı "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilmiştir.¹⁹

Köy Yönetimi

Köy bir birim olarak eskiden beri var olmasına rağmen esas olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi'nde yer almıştır. Köylere açıkça tüzel kişilik tanınması, ancak 1924 yılında çıkarılan Köy Kanunu ile olmuştur.²⁰

2-Anayasalarda Yerel Yönetimler

1876 Anayasası yerel yönetim olarak, İl Özel İdaresi ve Belediye İdaresi'ne bünyesinde yer vermiştir. 1876 Anayasası, illerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceği, belediye işlerinin seçimle iş başına gelecek olan belediye meclisleri tarafından görüleceği esasını koymuştur.²¹

1921 Anayasası, yerel yönetimleri geniş bir muhtariyet esası üzerine düzenlemek istemiştir. Anayasada il özel idarelerinin tüzel kişiliği ve muhtariyeti olduğu açıkça belirtilmiştir. İl Özel İdaresi'nin yürütme görevi, valiye değil, fakat il genel meclisinin seçtiği başkan ve idare heyetine tevdi edilecekti. Anayasa bucakları yerel yönetim haline

getirmeyi öngören hükümler ihtiva ediyordu. Bucakların muhtariyet ve tüzel kişiliği olacaktı. Bucak halkı tarafından doğrudan doğruya seçilmiş bir Nahiye Şurası ve bu şuranın seçtiği Nahiye Müdürü ve İdare Heyeti, bucağın idaresinden sorumlu kuruluşlardı. 1921 Anayasası'nın ön gördüğü yenilikler uygulanamadı.²²

1924 Anayasası'nda, önceki anayasaların aksine, mahalli idarelerin görev ve yetkilerine açıkça temas edilmemiş, sadece bunların dayanacağı ilkeler ve tüzel kişiliklerine işaret etmekle yetinilmiştir. 1921 Anayasası'nın geniş muhtariyet esasına, 1924 Anayasası'nı hazırlayanlar iltifat etmemişler ve bunun Türkiye için bir zaaf sebebi olacağı düşüncesinde bulunmuşlardır. Yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin bulunduğu ve yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceğinin anayasada belirtilmesi yeterli görülmüştür.²³

1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olduğu açıklanmıştır. Yerel yönetimlerin genel karar organlarının halk tarafından tek dereceli ve genel oy esasına göre seçileceği belirtilmiştir. Yürütme organının durumu ise kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi hafifletilmiş ve yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olacağı esası kabul edilmiştir. Yerel yönetimlere, görevleri ile orantılı gelir ve kaynakların sağlanması gerektiğine işaret edilmiştir. Yerel yönetimlerin kuruluşlarının ve merkezi idare ile olan münasebetlerinin kanunla düzenleneceği esası konmuştur.²⁴

1982 Anayasası, 1961 Anayasası'na göre daha merkeziyetçi bir düzenleme getirmiştir. 1982 Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen maddesi, "Mahalli İdareler" başlıklı 127. maddesidir. Anayasanın 127. maddesi mahalli idarelerin tanımını yapmış ve mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Anayasa, 1961 Anayasası'nda olduğu gibi, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağını hükme bağlamış ise de devamında, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir denilmektedir. Anayasada merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Ancak 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, idari vesayet kurumunu sadece öngörmekle kalmamış, anlam, kapsam ve sınırlarını da çizerek, içeriğini doldürmüştür.²⁵ Anayasa mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmalarını Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi tutmuştur. Anayasaya göre, mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.

3-Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Özerkliği

Türkiye'de anayasalar, ta baştan beri yerel yönetimlerin özerkliği sistemini benimsemiş ve bunlar üzerinde devletin denetimini "idari vesayet" adı verilen ve ancak çok önemli konularda ve istisna olarak kullanılan bir yetki şeklinde kabul etmiştir. Nitekim bu yetki ancak bir kanunda yer almak suretiyle var olan ve kullanılabilen türde bir hukuksal araçtır. Üzülerek vurgulamak gerekirse anayasanın özü ve sözü böyle olmakla beraber yasama organı yaptığı düzenlemelerle idari vesayet denetimine konu olan alanları arttırmış ve her geçen gün buna yenilerini eklemiştir. Giderek bu denetimi hiyerarşi denilen yetkide bile yer almayan bir biçime dönüştürmüş ve yerel yönetimin yetki alanı içinde bulunan konularda onun yerine geçerek işlem yapma olanağını bile elinde tutar

olmuştur.²⁶

Yukarıda da belirtildiği gibi, anayasa, İçişleri Bakanına geçici bir tedbir olarak, mahalli idare organlarını veya bu organların üyelerini uzaklaştırabilme yetkisi vermiştir. Bunun dışında yine anayasaya göre, mahalli idarelerin kendi aralarında birlik kurmaları Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi tutmuştur.²⁷

Türkiye'de yerel yönetim kuruluşlarının görevleri, her biri için ayrı ayrı kendi kanunlarında sayılmıştır. Prof. Dr. İl Han Özay'a göre, yerel yönetimlerin hangi etkinliklerde bulunabilecekleri konusunda yasalar sadece zorunlu olanları göstermeli, diğerlerini onların genel karar organları, yani meclis ve encümen kararlaştırmalıdır. Bu yapılırsa, sadece siyasal değil, kamusal teknik demokraside gerçekleşebilir. Aksi halde, şimdiki durum, vesayet bile değil, kamu hizmetinin kurulması konusunda tam anlamıyla bir "velayet"tir.²⁸

Aşağıda, Türkiye'deki yerel yönetim kuruluşlarının özerkliğini azaltan uygulamalara bazı örnekler verilmiştir.

İl Özel İdaresi'nin başı ve yürütme organı validir. Vali, İl Özel İdaresi'nin genel karar organı olan il genel meclisine de başkanlık eder. İl genel meclisinin aldığı bütün kararlar ancak valinin onayı ile yürürlüğe girer. Vali, İl Özel İdaresi'nin yürütme organı olarak, genel meclisin ve encümenin aldığı kararları yürütür; genel meclise sunulacak olan bütçe ve çalışma programlarını hazırlar. Vali, hem genel meclisin, hem de encümenin gündemini düzenler. İl Özel İdaresi Tüzel Kişiliği'ni vali temsil eder. İl Özel İdaresi'nin başında valinin bulunması bu yerel kuruluşun özerkliğini azaltmaktadır.²⁹ İl Özel İdaresi Kanunu'nun 16. maddesine göre "Valiler, denetlemeleri sırasında iş başında kalmalarında mahzur gördükleri bütün memur ve müstahdemlere sorumluluğu altında işten el çektirebilirler ve hizmetin aksamaması için gereken tedbirleri aldırırlar."

Valinin bu yetkileri dışında, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 86. maddesi, İçişleri Bakanı'na, İl Genel Meclisi'nce görüşülüp kabul edilen bütçede bir takım değişiklikler yapma yetkisi vermiştir.

Belediyeler kendi kanunlarının görev ile ilgili 15. maddesine göre et, ekmek, yaş meyve ve yaş sebze ile odun ve mangal kömürüne doğrudan doğruya toptan ve perakende ve azami satış fiyatları ve kar hadleri tespit edebilmekte, buna karşılık bu sayılanlar dışında kalan diğer gıda ve zaruri ihtiyaç maddelerinin neler olduğunu da belirleyebilmekle beraber eğer bu gibi maddelere azami satış fiyatı ya da kar haddi tespitleri gerekiyorsa bu kararın il yada ilçe idare kurulları tarafından onaylanması zorunlu bulunmaktadır.³⁰

Belediye kanununun 71. maddesine göre, belediye meclisinin görüşüp karara bağladığı maddede belirtilen bir takım konular, mahalli en büyük mülkiye memurunun onayıyla yürürlüğe girer. Yasanın 74. maddesi ise, belediye meclislerince ittihaz eden ve kesinleşen kararlara karşı yasalara aykırı olduğundan bahisle bu kararların hükümsüz sayılmaları için vesayet makamlarına başvuru yetkisi tanımaktadır.

Belediye Kanununun 53/4. maddesine göre, belediye meclisleri siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur. Aynı şekilde belediye başkanı da bu görüşmelere katılmışsa, Danıştay kararı ile görevine son verilir.

Görevini gereği gibi yapmayan muhtarlar, köyün bağlı olduğu, il veya ilçe yönetim kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılabilirler. Muhtarların köy yararına olmayan kararları da, kaymakam veya vali tarafından bozulabilir. Fakat idare amirleri, muhtarların yerine karar alamazlar.³¹

4-Tasarılar ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği

Türkiye'de yerel yönetimler mevzuatı, eskiden beri zaman zaman tartışılmış ve eleştirilmiş, bunun üzerine merkezi otorite tarafından reform adı altında yerel yönetimler mevzuatında değişiklikler yapılmıştır. Fakat yapılan bu değişiklikler, reform niteliğinde olacak kadar radikal ve sorunu esastan çözecek nitelikte olmamış, mevcut yasalarda yapılan yamalar niteliğinde kalmıştır.

3 Kasım 2002 seçimleri ile başa gelen hükümet de yerel yönetimleri gündemine almış ve bu konuda yapılan çalışmalar neticesinde çeşitli kanun tasarıları³² hazırlanmıştır. Günümüzde bir çok kişi kurum ve kuruluşun gündeminde olan bu tasarılar, kimi çevrelerin tepkisini çekmekte ve kimi çevrelerce de olumlu düzenlemeler olarak değerlendirilmektedir.

Çerçeve yasa olarak öngörülen Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı'nda, açık olarak yerel yönetimlerin özerkliğine değinilmemiş olmakla birlikte, tasarıda yerel yönetimlerin özerkliğini ilgilendiren hükümler yer almaktadır. Örneğin tasarının 9. maddesine göre, "mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluk alanlarına giren konularda çıkarılacak tüzük, yönetmelik ve benzeri düzenlemelerde, mahalli idarelerin yetkilerini kısıtlayıcı, mahalli hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler konulamaz." Yine tasarının 40. maddesine göre, "...il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahalli idare birliklerinin dış denetimi Sayıştay tarafından yapılır." 40. maddenin devamında "Köyler ile köylerin kendi aralarında kurdukları birlikler, mülki idare amirleri eliyle denetlenir" denilmektedir.

Diğer yasa tasarılarında ise, tanımlar yapılırken Belediye, Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi açıkça "idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi" olarak tanımlanmıştır. Köyler yine bu tanımın dışında kalmıştır.

Belediye kanunu tasarısındaki önemli bir düzenleme, belediyelerin görevleri ile ilgilidir. Tasarı belediyenin görevlerini tahdidi olarak saymamıştır. Tasarıya göre "belediye, kanunlarla açıkça başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü görev ve hizmeti yapar."

Yukarıda da anlatıldığı gibi, mevcut durumda İl Özel İdaresi'nin genel karar organı olan İl Genel Meclisi'ne vali başkanlık eder. İl Özel İdare Kanunu Tasarısı, önemli bir adım atarak bu durumu değiştirmeyi öngörmektedir. Tasarıya göre "İl Genel Meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda ilk iki yıl için görev yapmak üzere, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, katip üyeleri seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı üyeleri yapılacak ilk mahalli idareler seçimlerine kadar görev yapar."

Bunlar ile birlikte, yerel yönetimler yasa tasarılarında, yerel yönetimlerin özerkliğini azaltacak hükümler yer almaktadır. Örneğin İl Özel İdare Yasa Tasarısı 29. maddeye göre "Vali, İl Özel İdaresi'nin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir." Yine tasarıya göre İl Genel Meclisi ve İl Encümen Kararları'nı vali uygular.

Yasa tasarılarında, İçişleri Bakanı'nın, görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan İl Özel İdaresi ve belediye organlarını veya bu organların üyelerini geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilme yetkisi devam etmektedir. Nitekim İçişleri Bakanı bu yetkisini anayasadan almaktadır. Türkiye'de gelenekselleşmiş merkezci yönetim anlayışı düşünüldüğünde, tasarılar - eksiklikler olmasına rağmen- bu anlayışı aşacak nitelikte olumlu düzenlemeler

getirmektedir. Fakat bununla yetinilmemeli, bunlar bir başlangıç olarak kabul edilmelidir.

5-Sonuç

Kanaatimce Türkiye'deki sorun, merkezi yetkileri elinde tutan kişilerin çoğulcu demokrasiye inanmamalarıdır. Türkiye'de seçim, demokrasinin gereği olarak değil, hakimiyeti ele geçirme aracı olarak görülmektedir. Seçimle başa gelenler, kendilerini ülkenin sahibi olarak görürler. Fakat bir sorun vardır. Ülkede bir de yerel nitelikte kuruluşlar vardır ve bu kuruluşların organlarına, farklı düşüncede kişiler de seçilebilirler. O zaman bu kuruluşların yetkilerini kısıtlamak ve olabildiğince bunları kontrol altında tutmak gerekecektir. Yerel topluluklar tarafından seçilmiş kişilere güvenmek kimsenin aklına gelmez. Bu nedenle öncelikle merkezi yetkileri elinde tutanların çoğulcu demokrasiye inanmaları gerekecektir.

Demokrasi eğer doğrudan değilse pek fazla bir anlam taşımaz. Öyle olduğuna göre de toplumun gereksinimlerini gözlemleyip onun tatminine yönelik etkinlikler kurup işletmek yerel yürütmenin görev ve yetki alanı içinde olmalıdır ve bu hiçbir zaman 1930 tarihli Belediye Kanunu ile ondan daha da eski 13 Mart 1929 ya da 17 Rebiülahir 1331 yani 1913 doğumlu olup adı 1987'de "İl Özel İdaresi Kanunu" olarak değiştirilen, halen yürürlükteki "İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı"nın öngördüğü meclis ve encümen gibi seçilmiş organlara tanınan yetkilerle olmaz. Köyler de ise söz etmek bile caiz değildir.³³